

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP**

Francisca Candida Candeias de Moraes

**Controle social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS:
Características no contexto democrático**

Doutorado em Ciências Sociais

**São Paulo
2023**

Francisca Candida Candeias de Moraes

Controle social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS:
Características no contexto democrático

Doutorado em Ciências Sociais: Política

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais – PEPG em Ciências Sociais - da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em Ciências Sociais: Política, sob a orientação do(a) Prof.(a) Dr.(a) Francisco César da Fonseca.

São Paulo
2023

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Moraes, Francisca Candida Candeias de
Controle social no Sistema Único de Assistência
Social - SUAS: Características no contexto
democrático. / Francisca Candida Candeias de
Moraes. -- São Paulo: [s.n.], 2023.
231p. il. ; cm.

Orientador: Francisco César da Fonseca.
Tese (Doutorado)-- Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em
Ciências Sociais.

1. Democracia participativa. 2. Controle social.
3. Participação social. 4. Sistema Único de
Assistência Social - SUAS. I. Fonseca, Francisco
César da. II. Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências
Sociais. III. Título.

CDD

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) Francisco César da Fonseca

Prof.(a) Dr.(a) Carola Carbajal Arregui

Prof.(a) Dr.(a) Rosemary Segurado

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi

Prof.(a) Dr.(a) Ana Paula Paes de Paula

“A palavra democracia transporta os corações, porque em cada letra arde um ideal humano:

Dignidade da pessoa humana (liberdade, justiça, respeito à pessoa humana),

Estabilidade das relações sociais e políticas (por se conhecer antecipadamente as regras do jogo), prevalência da

Maioria e respeito das Minorias (tolerância),

Organização,

Cooperação (solidariedade, ajuda mútua),

Responsabilidade social,

Auto-respeito,

Cultura a todos,

Igualdade social e

Amor ao próximo”

(João Gaspar Rodrigues)

Dedicatória

Dedico esta tese à minha mãe, exemplo de ser humano, mulher, mãe e amiga, que sempre me incentivou a buscar realizar meus sonhos, mesmo nos momentos em que mal havia comida para todos. Que em todos os dias de sua vida se dedicou aos outros e se esqueceu de si mesma e que ensinou a todos que tiveram a sorte de sua convivência, o que realmente é cidadania: que os momentos de necessidade podem ser superados, se as demais pessoas dividirem o que têm e fornecer apoio, em todos os sentidos.

Dedico também ao meu pai, que embora nem sempre estivesse presente no meu dia a dia, foi um exemplo de superação, ao vir de Pernambuco para São Paulo de pau de arara, depois de sofrer maus tratos de sua mãe e se tornar um homem digno de admiração. Militar sensível, que chorava ao chegar em casa, por ter que assistir calado a situações de tortura nos tempos da ditadura, sem poder manifestar seu repúdio a essa calamidade humana.

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de
Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ)
Processo nº 140022/2019-8

*This study was financed in part by the Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico (CNPQ)
Process N. 140022/2019-8*

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado força para superar as adversidades e continuar firme no caminho do bem, da paz e do amor ao outro.

Agradeço imensamente ao meu querido amigo Fernando Almeida, por todo o apoio nesta fase de minha vida acadêmica. Sem sua ajuda, esta etapa não seria possível.

Agradeço aos meus mestres, especialmente ao meu querido orientador, Professor Francisco Fonseca, que soube compreender as minhas diferentes ideias sobre diversos temas e ao longo da orientação me ajudou a perceber a nuances da Política e das relações de poder que afetam a sociedade.

Agradeço aos professores da banca de qualificação e de defesa da tese, pelas valorosas contribuições e pela compreensão dos erros comuns a quem está aprendendo novas visões de vida.

RESUMO

MORAES, Francisca Candida Candeias de. **Controle social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Características no contexto democrático.**

Este estudo analisa o controle social na gestão pública, que pressupõe a participação ativa do cidadão, necessitando de espaços presenciais e virtuais para sua manifestação. Tem como objeto/lócus o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – sistema que tem tais aspectos como estruturais e basilares. A pesquisa se justifica em razão da importância de tal Sistema para o atendimento da população mais vulnerável e da relevância da participação e do controle social para o desenvolvimento da cidadania plena em uma sociedade democrática. Tendo como problema de pesquisa “qual o status atual da participação e controle social na política pública de Assistência Social?” seu objetivo central foi “avaliar o papel do controle social no planejamento, formulação, execução e avaliação das políticas públicas na Assistência Social”. Metodologicamente, foi realizada a pesquisa bibliográfica e o tratamento dos dados do Módulo Gestão Municipal e do Módulo Conselhos do Censo SUAS 2021. Os resultados indicam que houve muitos avanços na implantação da participação e controle social na Assistência Social; no entanto, trata-se de um Sistema dinâmico e composto por diferentes interesses, que impedem que a participação e o controle social ocorram de forma plena. Há uma série de aspectos que exigem aprimoramento, o que implica em intenção e prática dos gestores públicos e pelos demais segmentos que o compõem. Por outro lado, é necessário, também, realizar ações capazes de mudar a cultura para a visão de que o que é público é de todos e que o controle é um direito do cidadão e não um fardo.

Palavras-chave: Democracia participativa; Controle social; Participação social; Sistema Único de Assistência Social - SUAS; Políticas públicas.

ABSTRACT

MORAES, Francisca Candida Candeias de. **Social control in the Unified Social Assistance System - SUAS: Characteristics in the democratic context.**

This study analyzes social control in public management, which presupposes the active participation of citizens, requiring face-to-face and virtual spaces for its manifestation. Its object/locus is the Unified Social Assistance System – SUAS – a system that has such aspects as structural and basic. The research is justified due to the importance of such a System for serving the most vulnerable population and the relevance of participation and social control for the development of full citizenship in a democratic society. With the research problem “what is the current status of participation and social control in public policy on Social Assistance?” its main objective is “to evaluate the role of social control in the planning, formulation, execution and evaluation of public policies in Social Assistance”. Methodologically, a bibliographical research was carried out and data were processed from the Municipal Management Module and the Councils Module of the SUAS 2021 Census. The results indicate that there have been many advances in the implementation of participation and social control in Social Assistance; however, it is about a dynamic system composed of different interests, which prevent full participation and social control. There are a number of aspects that require improvement, which implies the intention and practice of public managers and the other segments that comprise it. On the other hand, it is also necessary to carry out actions capable of changing the culture towards the view that what is public belongs to everyone and that control is a citizen's right and not a burden.

Keywords: Participatory democracy; Social control; Social participation; Unified Social Assistance System - SUAS; Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura	1 - Esquema estrutural do SUAS	134
Figura	2 - Ações Socioassistenciais por tipo de proteção	138
Figura	3 - Sistemas de Informação do SUAS	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	1 -	Evolução das famílias cadastradas no CADUNICO – 2012 a 2022	107
Gráfico	2 -	População Pobre segundo Linhas de Pobreza	109

LISTA DE QUADROS

Quadro - 1	Tipologia de comparação de gêneros de avaliação democrática	22
Quadro - 2	Variáveis observadas na comparação dos modelos	81
Quadro - 3	Exemplos de características que influenciam a vulnerabilidade social	102
Quadro - 4	Quadro comparativo entre as perspectivas de assistência social	118
Quadro - 5	Atribuições predominantes por tipo de conselho	197
Quadro - 6	Temas das conferências do SUAS	325

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Problema de pesquisa	15
Bases epistemológicas	16
Metodologia	19
1. GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	22
2.1. Democracia participativa	22
2.2. Controle, <i>Accountability</i> e transparência.....	31
2.3. Governança, Participação e Controle Social.....	40
2.4. Mecanismos de participação e controle social	46
2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE NA GESTÃO SOCIAL.....	50
2.1. Arquitetura participativa	51
2.2. Modelos analíticos.....	57
2.3. Instrumentos de participação e controle social	60
3. PESQUISA – DADOS E RESULTADOS.....	94
3.1. Assistência Social no Brasil	97
3.1.1. Seguridade social.....	97
3.1.2. Pobreza e desigualdade.....	100
3.1.3. Panorama socioassistencial no Brasil	108
3.1.4. A Construção da Assistência Social Cidadã	111
3.2. Resultados	134
3.2.1. Gestão do Sistema	134
3.2.3. Conselhos.....	144
3.2.4. Conferências.....	171
3.3. Status quo da participação e controle social.....	175
3.3.1. Transparência e acesso à informação.....	175
3.3.2. Gestão democrática da Assistência Social.....	180
3.3.3. Desafios na implantação do sistema	187
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um grande avanço no que se refere às potencialidades de participação social na proposição, priorização, implementação e avaliação de resultados das políticas públicas. No entanto, se percebe que o discurso não avançou para a prática de forma equalizada nas diferentes esferas de governo e unidades da federação.

Nos últimos anos observou-se intenso aumento da transparência na administração pública, de forma sistemática e utilizando os mais diversos mecanismos; e em muitos casos o uso inadequado dos recursos públicos poderiam ser evitados se o controle social estivesse efetivamente implantado.

A democracia participativa, prevista na Constituição Federal Brasileira de 1988, em regramentos legais posteriores e em diversas propostas de melhoria da gestão pública, preveem o controle social, por meio da participação do cidadão de forma ativa na proposição, gestão e avaliação das ações governamentais.

No entanto, embora diversas intenções nesse sentido tenham sido proclamadas, destacando-se aquelas previstas no Plano Diretor da Reforma do Estado, na Lei da Transparência, na Lei de Direito à Informação, no Plano Nacional de Participação Social, no novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e outras leis e programas governamentais, é evidente que as ações práticas ainda são insuficientes para garantir o pleno exercício de tal direito.

A falta de participação gera lacunas que permitem aos gestores a tomada de decisão que nem sempre focam o interesse público e abrem espaço para a corrupção e diversas outras ações que prejudicam a prestação de serviços públicos adequados e suficientes para atender às necessidades e demandas da sociedade.

Problema de pesquisa

Embora diversas pesquisas tenham sido realizadas visando entender o mecanismo da participação e controle social, há insuficiência de estudos que proponham novos instrumentos práticos que possam ser implantados em qualquer tipo de organização governamental, nas três esferas de governo.

Dessa forma, visando identificar possibilidades efetivas com potencial de replicação, este projeto de pesquisa se foca no seguinte problema:

Qual o status atual da participação e controle social na política pública de Assistência Social?

Para atingir esse fim, este estudo tem como objetivo geral “avaliar o papel do controle social no planejamento, formulação, execução e avaliação da política pública de Assistência Social” e como objetivos específicos:

1. Identificar as diferentes formas e mecanismos de participação e controle social previstos na proposição, gestão e avaliação de políticas públicas e sua relação com a cidadania plena.
2. Pesquisar a execução da participação social na implantação do controle social na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, individual ou coletivamente.
3. Propor ações para melhoria das relações entre o Estado e a Sociedade, especialmente considerando os aspectos de solidificação da democracia, melhoria dos serviços públicos e aumento do controle social.

Bases epistemológicas

Nesse sentido, cabe a proposta de Paes de Paula (2005), que ao propor o enfoque da “Administração pública societal”, extrapola os conceitos da Administração Pública Gerencial para além da profissionalização e do uso de práticas de gestão do setor privado – ênfase econômico-financeira e institucional-administrativa - e incorpora a participação social e a necessidade de criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos - ênfase na dimensão sociopolítica - para o aprimoramento da gestão pública em uma sociedade realmente democrática. Essa concepção se adequa à reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade, que exige a revisão do modelo e a adoção de inovações na participação do cidadão nas políticas públicas (PAES DE PAULA e KEINERT, 2016, p.745), avançando da matriz estadocêntrica para a sociocêntrica (KEINERT, 2000, p.209), que traz em seu bojo a “preocupação com uma gestão participativa e mais aberta à sociedade” como um dos elementos-chave” (KEINERT, 2014, p. 173).

Embora exista tensão entre as visões sobre os modelos de gestão pública – gerencial e societal - considera-se neste estudo que as duas não são auto excludentes. Se por um lado, a primeira se destaque por um forte foco nos

resultados e a segunda na dimensão participativa, percebe-se que o projeto inicial da Reforma do Estado, embora com foco no cidadão e em sua participação nas políticas públicas, sofreu, na prática, deturpação de suas ideias iniciais.

Por outro lado, considerando as diferentes realidades e especificidades nas políticas públicas, é necessário contextualizar o *lôcus* de aplicação de tais conceitos - a Assistência Social nacional- que se insere no âmbito da gestão social, entendida como um “processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (TENÓRIO, 2005, p. 102).

Para Cançado, Pereira e Tenório (2015), a classificação teórica de Gestão Social pode ser sintetizadas em três classes principais: “Interesse Bem Compreendido”, que incorpora a solidariedade e a sustentabilidade; a esfera pública, *lôcus* e condição imprescindível, (inclui a democracia deliberativa, a dialogicidade, a intersubjetividade e a racionalidade) e a emancipação.

Embora se identifiquem muitos questionamentos sobre a avaliação em políticas sociais, cabe ressaltar que avaliar a gestão social exige considerar valores sociais relevantes relacionados a resultados que visam impactar pessoas. Ou seja, para Cabral (2011; p.1917), a avaliação está condicionada à relação entre valores e benefícios, associada ao conceito de espaço público, de forma a permitir criar métricas capazes de incluir aspectos intangíveis, neste caso, a participação e o controle social. Para Jannuzzi (2022; p. 4) é preciso também entender a intencionalidade por trás das políticas públicas, que envolve três aspectos fundamentais integrados: os atores e seus interesses, as ideias, valores e sentimentos públicos e o arcabouço institucional e as macroinstituições. Sintetizados pelo autor na tríade “Instituições, Atores e seus Interesses e Ideias”, o autor adota a seguinte conceituação para tais termos (JANNUZZI, 2022; p. 5):

Instituições correspondem ao conjunto de macro-estruturas, regras e arcabouços normativos mais consolidados e perenes que regulam o processo político em uma sociedade, (HOWLETT et al, 2013) [...]

Atores são agentes coletivos que realizam atividades relevantes nas políticas públicas, na promoção, resistência, formulação e decisão de programas, tais como partidos políticos, movimentos sociais, burocratas do governo, sindicatos, associações patronais, especialistas, organizações internacionais e mídia (SUBRATS et al., 2008). [...]

[...] entendimento de Ideias como valores públicos ou consensos civilizatórios – liberdade, igualdade formal, igualdades de oportunidades, voto universal- ideologias universais – comunismo, neoliberalismo, socialismo, democracia liberal, conservadorismo-, o humor, os sentimentos coletivos ou enfim o espírito do tempo (zeitgeist) que condiciona e enquadra o entendimento dos atores políticos e sociedade acerca das questões públicas e a forma de atendê-las ou equacioná-las por meio de políticas e programas.

Alcântara et al (2017; p.815) resumem a tipologia de comparação de gêneros de avaliação democrática, adaptado de Ryan (2004), cujos modelos são “focados em uma dimensão democrática da avaliação”:

Quadro 1. Tipologia de comparação de gêneros de avaliação democrática

Teorias e práticas	Avaliação democrática	Avaliação democrática deliberativa	Avaliação comunicativa
Fundações	Democracia liberal (John Locke)	Democracia participativa (Amy Gutmann)	Democracia deliberativa (Jürgen Habermas)
Valores	Pluralismo e cidadania informada	Democracia, justiça, racionalidade	Democracia, justiça, emancipação
Localização institucional	Dentro das estruturas institucionais formais	Dentro das estruturas institucionais formais	Dentro de múltiplas esferas públicas
Metodologia	Estudo de caso	Métodos mistos	Métodos mistos críticos
Conceitos-chave	Confidencialidade, negociação, acessibilidade	Diálogo, deliberação, inclusão	Revelação; antecipação; construção de comunicação e parcerias
Papel do avaliador	Mediador de informação	Defensor dos princípios democráticos, negociador	Facilitador de determinado tipo de conversa
Papel participante	Significativa fonte de conhecimento	Interesses presentes, informar a avaliação	Proprietários do processo
Justificação-chave	Direito de saber (transparência)	Contribuir para a realização de uma sociedade democrática	Apoio efetivo para à mudança social
Práticas comunicativas	Relatório que aspira a ser <i>bestseller</i>	Relatório tradicional	Estimular o discurso público, permitindo redes de comunicação

Fonte: Adaptado de Ryan (2004, p. 455, apud Alcântara et al, 2017; p.815).

As redes ultrapassaram a questão orgânica natural, podem ser construídas e vistas de diferentes formas: como técnica/objeto, organismo, emergência contemporânea, ideia heurística e princípio ou modelo político. No SUAS, “têm a função de identificar, reconhecer e articular os serviços da região, com vistas a atender as demandas da população em suas diversidades” (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020; p. 2).

Rede não é o simples ajuntamento de serviços ou organizações – requer a adoção de elementos que deem sentido a esse entrelaçamento de ações e processos. Há de se garantir uma institucionalidade, uma organicidade à rede e governança com o fim de potencializar seus recursos e meios [...] todos devem reconhecer suas dependências e interdependências, não havendo espaço para poderes centralizados, imposições, desníveis de mando (SILVA, 2011, apud MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020; p. 12).

Os autores tratam da articulação entre a Assistência Social e a Saúde em rede, e alertam para os riscos de se tornarem “instrumento de captura dos sujeitos mais vulneráveis como uma mera estratégia pragmática e operacional” ou de ações

isoladas e paralelas não vinculadas às necessidades reais da população: apresentam três pontos fundamentais na intersetorialidade em rede:

- 1) A estreita relação com uma decisão política por parte do Estado que favoreça a descentralização das decisões e a horizontalidade dos poderes.
- 2) A premente necessidade de uma interação entre os setores e uma abertura às diferenças, confrontando papéis e saberes com outras práticas e outras maneiras de compreensão da realidade cotidiana e buscando objetivos comuns mesmo na multiplicidade de interesses.
- 3) O fomento à participação popular, com a adoção de um modelo no qual o sujeito não seja expropriado de seus desejos e autonomia e subordinado a uma rede de normatizações (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020; p. 2-5).

Considerando a relação potencial de submissão do cidadão-usuário dos serviços do SUAS, é preciso destacar a visão de Latour (2012), de que nada nem ninguém age sozinho e é senhor de sua própria ação, especialmente considerando a pluralidade de atores desse Sistema. Saliente-se que trata-se de uma estrutura formal que se configura em uma arena de interesses diversos, marcada por interesses políticos na prática cotidiana das unidades de atendimento, na medida em que tem grande potencial de geração de votos nas eleições legislativas. Nas últimas décadas, as mídias sociais foram agregadas a tal arena, provocando ação-reação não apenas pelos agentes humanos, mas também utilizando algoritmos e outros mecanismos de manipulação não humanos.

Metodologia

Antes da explicitação da metodologia, é importante ressaltar a origem da pesquisadora nas Ciências Sociais Aplicadas (Administração) e sua carreira de mais de 30 anos em consultoria no Terceiro Setor e na gestão pública, inclusive com atuação na Reforma do Estado sob a Gestão Bresser. Por essa razão, considerando as nuances da gestão sob a ótica das Ciências Sociais, a autora considerou relevante realizar, inicialmente, um mapeamento teórico capaz de fornecer-lhe a compreensão do tema em estudo nessa perspectiva.

A pesquisa se iniciou pelo levantamento bibliográfico, que foi detalhado, buscando-se identificar os diferentes autores que tratam direta ou indiretamente sobre a questão central do estudo – participação e controle social – e sobre os temas relacionados. Nesta etapa, foram pesquisadas visões diferenciadas – e muitas vezes conflitantes – de forma a permitir a criação de um panorama conceitual geral pela pesquisadora, possibilitando a visão crítica sobre os diferentes posicionamentos teóricos. Posteriormente, quando da análise dos dados coletados,

foi realizada a filtragem daqueles que realmente se aproximam do objeto de pesquisa, utilizados para a avaliação dos resultados.

Metodologicamente, para análise concreta dos conceitos e visões pesquisadas, optou-se por utilizar os dados do Censo SUAS 2021, especialmente nos aspectos relacionados à gestão municipal e aos conselhos de políticas públicas municipais. O tratamento de tais dados ocorreu em momentos distintos e subsequentes: a) identificação das perguntas do questionário relacionadas ao objeto de pesquisa; b) consolidação das respostas em quadros resumidos no Excel e elaboração de gráficos, quando pertinente para o entendimento pelo leitor; e c) análise qualitativa dos resultados.

Nessa etapa, a amostra considerou 5.317 municípios/conselhos (correspondendo a 95,5% do universo), que responderam ao Censo SUAS 2021, envolvendo as informações sobre um total de 84.787 conselheiros.

Subsequentemente o tratamento dos dados coletados foi realizado em diferentes momentos, visando identificar o *status quo* da participação e controle do cidadão no SUAS, especialmente: análise a partir dos critérios utilizados nos diferentes modelos analíticos pesquisados e sua aplicação ao estudo; e avaliação dos elementos analíticos e respectivos impactos, considerando seu impacto no controle social.

Finalmente, se correlacionou os resultados com os objetivos geral e específicos propostos para o estudo, incluindo recomendações para o aperfeiçoamento da participação e controle social na política nacional de Assistência Social.

A estrutura da tese se inicia pelo arcabouço teórico, abordando no capítulo 1 (“Governança, participação e controle social”), iniciando a Democracia participativa, o controle, a *accountability* e a transparência para, em seguida, adentrar ao foco central e posteriormente, os mecanismos de participação e controle social conforme descrito na literatura.

Em seguida, no capítulo 2 é analisada a participação e o controle na gestão social, a partir da arquitetura participativa, dos diferentes modelos analíticos aplicáveis para, em seguida, abordar, na prática, os respectivos instrumentos potenciais e/ou utilizados.

O capítulo posterior – 3 - apresenta um panorama da Assistência Social no país, a partir de sua integração na concepção de Seguridade Social, a realidade desigual nas classes sociais e a construção da Assistência Social Cidadã e as bases legais e normativas do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. No mesmo capítulo é apresentado o estudo de caso, realizado no âmbito da Política de Assistência Social no âmbito municipal. São tratados os elementos que possibilitam fortalecer o papel do cidadão, os mecanismos de interação direta e indireta, as questões fundamentais na relação ente o Estado com a Sociedade Civil e as tendências nessa relação, que incluem métodos consensuais de solução de conflitos e ação social participativa. Adicionalmente, a partir da evolução do controle social nessa área, se analisa os diferentes instrumentos utilizados de controle social – conselhos de políticas públicas e conferências, dentre outros – no escopo do SUAS. Também abriga da avaliação crítica dos resultados e as propostas de aprimoramento do Sistema nas questões relacionadas – direta ou indiretamente – à participação e controle social.

Finalmente, as considerações finais encerram o estudo, com as respostas obtidas para o problema de pesquisa à luz dos objetivos geral e específicos.

Embora a tendência atual da Academia seja adotar texto mais diretos/objetivos, optou-se por uma narrativa mais descritiva e detalhada e linguagem simples, de forma a contribuir para o desenvolvimento de pessoas atuantes na área que não tenham grande cabedal teórico sobre os temas tratados.

Espera-se que este estudo traga novas luzes sobre a importância da participação social para a consolidação da democracia no país e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão.

1. GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

2.1. Democracia participativa

Na análise do que se denomina como Estado Democrático de Direito, se identifica que na história da Humanidade, o denominado “homem natural” vivia sem qualquer tipo de organização sociopolítica; ao longo do tempo, com a evolução das sociedades, passou a ser necessária a relação entre o Estado e os seres humanos, surgindo o “contrato social”. Para Rousseau (1999), o homem, em sua essência, tem natureza bondosa e se preocupa com os demais; no entanto, a industrialização e o desenvolvimento técnico - e a consequente concentração da propriedade e as desigualdades sociais - tornaram o ser humano mesquinho e egoísta, sendo necessária a criação do Estado para garantir as liberdades civis e minimizar as consequências da concentração de renda.

O contrato social relativo aos direitos básicos do cidadão brasileiro são formalizados no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, considerada a “constituição social” em virtude de sua ênfase nos mesmos. É também conhecida como “Constituição Cidadã, em razão de ter como princípios centrais, além dos direitos citados, a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados – o que propiciou a possibilidade real de participação do cidadão em sua elaboração¹ e prevê a interação Estado-Sociedade em diversos segmentos e sob diversas formas. Assim, do ponto de vista formal/legal, os direitos do cidadão são reconhecidos na mudança do regime autocrático para o democrático no país; mas se observa que os mesmos são negados diuturnamente pelo Estado e Mercado.

Pautada na cidadania e na ampliação dos direitos, a democracia é apontada como o sistema mais adequado para a organização política, econômica e social (MARSHALL, 1979; LEVITSKY e ZIBLATT, 2018). No entanto, para Harendt (1989; p. 332) a sociedade moderna não garante que o cidadão possa, de fato, ter assegurados seus direitos naturais, o que se reflete no aumento progressivo de pessoas em situação de vulnerabilidade, despidas integralmente das condições humanas básicas, como se verifica nos dados do SUAS.

A inexistência, na prática, de mecanismos efetivos de cobrança por seus

¹ 1 Para ver/ouvir alguns trechos exemplos das participações públicas na Assembleia Nacional Constituinte, ver: Jornal da Constituinte. Exposição “A participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”. Brasília, de 29 de outubro a 8 de novembro de 2013. Disponível em: <https://abre.ai/gkFt>

direitos, faz com que as pessoas em situação de vulnerabilidade se tornem apáticas e dependam das “benesses” dos poderosos (Vallée, 1999, p. 14).

A atual situação do país é retrato fidedigno do panorama apresentado por Arendt (1989), no qual o governo federal é dirigido por um pseudo presidente, que atua como um reizinho insatisfeito por não ter seus desejos atendidos. A redução da participação da sociedade civil nos espaços públicos decisórios – especialmente conselhos de políticas públicas – assim como o atendimento de demandas das Forças Armadas em detrimento das necessidades sociais retrata o retrocesso democrático conquistado nas últimas décadas. Como ressalta Arendt (1989; p. 512), “sempre que galgou o poder, o totalitarismo criou instituições políticas inteiramente novas e destruiu todas as tradições sociais, legais e políticas do país”.

No âmbito internacional, os tentáculos do capitalismo interferem em propriamente todas as áreas da vida humana e social, de forma indiscriminada – nações e pessoas ricas e pobres (ibidem, p. 34). E, obviamente, tal mecanismo se expande às questões de natureza privada e pública, coletivas e/ou individuais, resultando no aumento da desigualdade e do papel do Estado para o bem estar social. Simultaneamente, esse novo modelo de Estado trouxe para alguns países a “hipertrofia democrática”, que representa o aumento do papel governamental na vida dos cidadãos.

Se anteriormente essa hipertrofia ocorreu, o que se observa nas últimas décadas é a redução progressiva do aumento dos quadros do Executivo para atender tais demandas, enquanto os demais Poderes tiveram substancial crescimento. Embora verificado o aumento dos vínculos no nível de oferta direta de serviços aos cidadãos – municipal – o mesmo não foi capaz de dar conta das demandas sociais, especialmente no atendimento da população mais vulnerável, como destaca o estudo do MDS em 2014, que também indica a migração quantitativa dos governos federal e estaduais para o âmbito municipal, sendo identificada uma “uma correlação negativa entre a capacidade de atendimento na área de assistência medida pela razão servidor/população vulnerável e o contingente de população vulnerável por unidade da federação” (MDS, 2014).

A democracia encontra-se em alto risco, na medida em que se identifica, no contexto atual, a inércia do Estado diante da concentração das faculdades, bancos e outros tipos de instituições em poucos grupos econômicos, favorecendo a elite econômica, em detrimento da população com mais dificuldade de acesso aos bens

públicos e privados. Esse fato tem sido observado com grande ênfase na última gestão federal, que privilegia as elites e cria mecanismos burocráticos que eliminam a quase inexistente defesa, como a redução dos conselhos de políticas públicas². Assim, se observa que a vontade popular é eliminada, com “um autoritarismo similar àquele destruído pela democracia, cujo aniquilamento ou controle repousa inapelavelmente num conjunto de garantias eficientes” (RODRIGUES, 2015, n.p.).

Para Santos, Levitsky e Ziblatt (2018), Souza (2019), há uma concentração de poder na elite econômica, mantida diuturnamente por diferentes agentes, que atuam de forma a enfraquecer as instituições democráticas. Os partidos políticos, de forma geral, não atenderam às demandas sociais e se aliaram a Bolsonaro – eleito em consequência do descrédito da sociedade na democracia para manutenção das relações de poder e aumento da possibilidade de reeleição de seus membros, com constante ataque às instituições democráticas, inclusive às integrantes do governo federal, crescente nessa gestão³. Segundo resenha publicada por Santos (2018)⁴, Santos, Levitsky e Ziblatt (2018) alertam para questões cruciais que colocam em risco a democracia, comum em líderes autocráticos atuais: “rejeição às regras democráticas”, “negação da legitimidade dos oponentes políticos”, “tolerância e encorajamento à violência” e “disposição a restringir liberdades civis de opositores”.

No caso brasileiro atual, destacam-se, como exemplos de tais alertas, dentre outras, as seguintes situações, em discursos e ações do presidente Bolsonaro e/ou de seus aliados: (1) a busca de gerar desconfiança sobre a urna eletrônica; (2) constantes atos e falas criticando a defesa das vacinas contra a COVID-19 por seus oponentes; (3) mudança unilateral das leis sobre desarmamento, mesmo após plebiscito realizado pela sociedade em anos anteriores; (4) extinção/redução dos conselhos de políticas públicas.

Esses exemplos contrariam o artigo 1º da Constituição, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, contrariando a lei máxima do país e destruindo processos democráticos desenvolvidos e direitos sociais arduamente conquistados, com uma

² Entrevista concedida por Marcos Nobre, presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Segundo o Cebap, “75% dos Comitês e Conselhos Nacionais, que reuniam representantes da sociedade para discutir políticas públicas, foram esvaziados durante o governo Bolsonaro”. Vide reportagem em <https://globoplay.globo.com/v/9980975/>.

³ Ver íntegra da entrevista em <https://abre.ai/gkFu>.

⁴ Disponível em <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/42042/31088>.

regulação jurídica de poder inadequada ao sistema democrático (Bastos, 1990; p.12).

A constituição federal (BRASIL, 1988.n.p.) traz como premissas ser um Estado Democrático de Direito baseado nos fundamentos de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, visando uma sociedade livre, igualitária, justa e solidária, com desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, das desigualdades e do preconceito. No entanto, o que se observa é o completo descumprimento de tais elementos se o indivíduo não tiver o capital necessário para usufruir dos mesmos.

Embora cite expressamente os direitos de qualquer cidadão aos elementos necessários para a vida em sociedade - “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, n.p.) - desde sua promulgação, a Lei Magna e a legislação decorrente da mesma têm sido alvo de diversas alterações que, de forma geral, diminuem os direitos do cidadão. Essas mudanças refletem na diminuição da capacidade de obter os citados recursos financeiros, assim como na redução das ações estatais para o bem estar social⁵.

Tais questões reforçam a visão de Habermas (1997; p. 118) sobre a volatilidade do Estado Democrático de Direito, sendo importante o fortalecimento das instituições democráticas e da criação/desenvolvimento dos lócus de participação do cidadão nas decisões do Estado, em todos os níveis de governo. A realidade atual torna questionável o Estado Democrático de Direito, pois não se pode falar em democracia com o aumento da desigualdade no país, a promiscuidade entre os três poderes e a diminuição dos espaços de fala do cidadão.

O termo “Estado Democrático de Direito” implica em uma nova visão da relação entre o Estado e a Sociedade, na medida em que a Constituição Federal de 1988 pressupõe a participação social em diferentes níveis, destacando-se o

⁵ Como exemplos, destacam-se: a diminuição da obrigatoriedade pública de garantia da educação infantil, em creche e pré-escola para as crianças, de seis para cinco anos de idade e diversas alterações legais que afetam a qualidade do ensino; a redução da obrigação da União de financiar o sistema nacional de ensino, passando a oferecer apenas assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (BRASIL, 1988), o aumento do tempo necessário – e respectivas contribuições pecuniárias – para a obtenção da aposentadoria, decorrente da Reforma da Previdência e simultânea redução dos atendimentos ao cidadão para obter tal serviço, a precarização do trabalho, ocorrida com as mudanças advindas da Reforma Trabalhista, que resultaram na chamada “uberização”, com retrocesso nos direitos trabalhistas e, no acesso à Saúde, especialmente com o advento da Pandemia de Coronavírus (COVID-19), que destacou as mazelas sociais em todo o país, da fome à falta de infraestrutura básica de água e esgotos.

pressuposto básico de que “todo o poder emana do povo” (CF, 1988), ou seja, a Democracia participativa. Nesse sentido, é fundamental garantir o exercício da cidadania por meio da participação do cidadão na gestão e controle da Administração Pública, em diferentes esferas - política, econômica, social e cultural, considerando a diversidade nacional. Além da identificação com a cultura e território, a cidadania está relacionada à consciência das obrigações e à luta “para que o que é justo e o correto sejam colocados em prática” (DI PIETRO, 2017, p. 20).

Essa participação somente se efetiva se houverem condições básicas na relação Estado-Sociedade (PHILIP PETIT, 2003), que dependem, em grande parte, da promoção pelo Estado: comunicação ativa entre os diferentes agentes envolvidos; consenso/acordo sobre os temas relevantes em comum; reconhecimento legal e real dos direitos das partes, inclusive de participação; poderes equilibrados, com liberdade do cidadão para participar das discussões e resoluções dos problemas de sua realidade; institucionalização de procedimentos que garantam a efetividade da participação dos diferentes segmentos; e capacidade real de contestação dos cidadãos quanto à tomada de decisão pública.

A Sociedade de Risco (BECK, 2015) se reflete na realidade nacional, como se pode observar no tratamento desigual ministrado às empresas e às vítimas das grandes tragédias ambientais ocorridas nos últimos anos, a exemplo de Mariana e Brumadinho. A falta de atendimento adequado às famílias dos vitimados em contrapartida à falta de responsabilização e punição das empresas responsáveis ilustra a instalação do necrocapitalismo no cotidiano do Brasil (MBEMBE, 2016).

A Pandemia de Coronavírus (COVID-19) demonstrou que o ser humano se tornou matável se não for uma engrenagem do capitalismo (MBEMBE, 2016). Por um lado, as empresas se aproveitaram fartamente das mazelas sofridas pela população em situação de vulnerabilidade, utilizando meios de comunicação variados para divulgar suas doações durante os períodos iniciais de isolamento, nos quais o consumo diminuiu substancialmente. Por outro, passado o período dessa redução, o nefasto ciclo capitalista voltou a se instalar, retomando o descaso sobre as dificuldades de tais indivíduos e até mesmo, em grande parte, sobre a saúde e eventuais riscos de contaminação de seus “colaboradores” no retorno ao trabalho presencial. Destaque-se que muitas empresas aproveitaram a experiência do teletrabalho para reduzir custos trabalhistas e, em muitos casos, tal tipo de atividade laboral ocorreu mediante contratações não protegidas pela legislação trabalhista.

As ações estatais tomadas durante essa pandemia ilustram claramente que, além de não haver democracia efetiva – na medida em que o cidadão não tem tratamento igualitário – não houve participação social verdadeira. Além da postura do Governo Federal ter sido contra as recomendações sanitárias comprovadas pela ciência – com o destaque para insistência no uso de medicamentos com ineficácia comprovada contra a doença e combate real ao desenvolvimento e uso de vacinas – a insensibilidade diante da situação provocou o aumento do número de casos de contaminação e de mortes. As atitudes adotadas pelo Presidente Bolsonaro, como a comunicação em público sem máscara, o uso de medicamentos preventivos sem comprovação científica de efetividade ou o uso de “comunicados” nas mídias sociais sobre seu posicionamento por meio de declarações nefastas – “é só uma gripezinha”, “todo mundo vai morrer um dia” e outras - foi continuada desde o início da pandemia, criando descrédito, por grande parte da população, sobre a seriedade da doença e da importância das ações preventivas.

Essa postura conflita com os elementos fundantes da cidadania, envolvendo direitos de natureza civil (necessários à liberdade individual), política (“exercício de poder político”, como membro com “autoridade política ou como eleitor de tal corpo” ou social (mínimos sociais para “compartilhar integralmente o patrimônio social e de viver a vida como um ser civilizado, de acordo com os padrões prevalentes na sociedade”) (REES, 2016, p. 4-5).

No que tange às políticas públicas, para Souza (2003; p. 16) a escolha parte de “quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas ou implementadas”. A insuficiência das políticas públicas para cumprir os direitos do cidadão Harendt (1989; p. 332) é notória no país, especialmente daquelas de natureza social. As leis são relações necessárias que derivam da natureza das coisas, considerando os elementos contextuais mediatos e imediatos e embora o vasto arcabouço legal, são comuns as decisões monocráticas, como leis e regulamentos ou discursos capazes de convencer parcela da população.

É fato que ocorreu grande crescimento das instituições participativas no Brasil Democrático, resultando em aumento da representação (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006) e inclusão de vários atores no cenário político, influenciando a tomada de decisão soberana e suas consequências e rompendo a unicidade descrita por Hobbes (1997). As políticas públicas de áreas específicas também têm

previsão constitucional de participação do cidadão em sua concepção e gestão, porém, na prática, muitos normativos decorrem da falta de universalidade volitiva (vontade de todos) e do uso excessivo da unidade volitiva (vontade de um) descrita por Hobbes (1997), beneficiando alguns grupos de interesse. É importante ressaltar que, especialmente na gestão Bolsonaro, o poder do capital tem estendido suas teias para influenciar as decisões, com plena aceitação dos gestores executivos⁶.

Ao analisar a democracia na sociedade digital, é importante ressaltar que a comunicação sempre foi um elemento fundamental das sociedades, passando por diversas formas de realização ao longo da história da Humanidade, o que influenciou substancialmente as relações entre as pessoas, entre estas e as organizações e entre organizações.

IANNI (1999) ainda ressalta que a fortuna e a *virtù* são atributos do Príncipe Eletrônico, na medida em que a experiência e a consciência estão dissociadas nesse novo contexto, confundindo o real e o virtual. Destaca que a democracia eletrônica está relacionada a um cenário no qual há convergência e mobilização de mercado e marketing, mercadorias e ideias, opiniões e comportamentos, inquietações e convicções, dissolvendo a política na cultura eletrônica de massa.

Nesse sentido, o Estado também acabou por adotar as tecnologias digitais em suas atividades⁷, reconhecendo a relevância das tecnologias “tanto para o desenvolvimento do setor público, quanto para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, a eficiência empresarial e da organização social e política” (MESQUITA, 2019), seguido pelo Brasil, que ampliou as iniciativas anteriores na década de 90, em consonância com o Consenso de Washington (MESQUITA, 2019; p. 178). No Brasil, além de diversos projetos focando a eficiência, um dos componentes principais do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) foi o Projeto Rede de Governo, que previa a troca de informações entre os órgãos públicos, a melhoria dos serviços prestados ao cidadão e o municiamento da sociedade sobre as ações governamentais. Segundo tal Plano, tal Rede visava “melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado” (BRASIL, 1995; p 80)

A partir do Livro Verde da Sociedade da Informação e Planejamento

⁶ Exemplos recentes da priorização do interesse capitalista em detrimento do bem estar social, são a demora e/ou recusa das perícias médicas e da concessão da aposentadoria pela Previdência Social, nas mudanças das leis sobre meio ambiente, beneficiando o empresariado do agronegócio e as alterações na Lei das Estatais, com aumento do petróleo com base no preço mundial, dentre outros.

⁷ A partir do movimento *Reinvention of Government*, iniciado pelo governo dos Estados Unidos, em 1993 e do documento “Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council” (1994), que ficou conhecido como *Bangemann Report* (ou Relatório Bangemann).

Estratégico - Relatório Consolidado, do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) (BRASIL, 2004, p. 6), várias ações foram desenvolvidas pelos governos para ampliar o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC's), aumentar a eficiência do setor público, melhorar a qualidade dos serviços prestados e dar mais transparência às ações, a última, em grande parte, por pressões legais e da sociedade em geral. No Governo Lula as iniciativas se ampliaram, adotando "uma outra formulação discursiva e ideológica, sendo o e-gov visto como uma oportunidade de inclusão social e democratização do acesso aos benefícios da tecnologia por parte das classes empobrecidas" (MARTINUZZO, 2008, p.21).

Nos anos seguintes, a evolução proposta foi continuada, com destaque para o Decreto nº 8.638 (BRASIL, 2016), pela presidente Dilma Rousseff, que instituiu a Política de Governança Digital. Entendida como instrumento para a melhoria do acesso e qualidade dos serviços, permite "incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo" (BRASIL, 2016). Em 2018, o governo federal publicou a "Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo"⁸, que propõe 3 eixos de atuação e respectivas plataformas digitais governamentais: Acesso à informação (Portal de Transparência⁹ e Portal Brasileiro de Dados Abertos¹⁰); Prestação de serviços (Plataforma de Cidadania Digital¹¹); e Participação Social (Plataforma Federal da Participação Social¹²).

Ao longo do tempo, identifica-se o avanço do uso das mídias sociais (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, Youtube etc.), pelos órgãos públicos, criando novas formas de contato e de relacionamento e manifestação dos cidadãos. No entanto, o uso de tais mídias também evoluiu no caso de políticos, muitas vezes utilizadas para a criação e divulgação de *fake news*, que em diversos casos criaram consequências nefastas para a sociedade em geral, como no caso da COVID-19, das vacinas e das notícias infundadas a respeito de oponentes. As fake News iniciaram-se em 2016, nos Estados Unidos, como estratégia do Presidente Donald Trump, para buscar obter vantagens eleitorais com o uso de mentiras, o que "vem produzindo impactos nas sociedades e fazendo parte da preocupação de

⁸ Foi divulgada uma nova versão da Estratégia de Governo Digital, para o período 2020-2022, disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>.

⁹ www.portaltransparencia.gov.br

¹⁰ www.dados.gov.br

¹¹ www.servicos.gov.br

¹² www.participa.br

comunidades de jornalistas, acadêmicos, políticos, ativistas, entre outros” (SEGURADO, CHICARINO e CONCEIÇÃO; 2020; p. 1026).

Mesquita (2019) destaca que tal evolução no setor público não necessariamente representa a inclusão do cidadão nos processos governamentais, na medida em que a falta de acesso – em suas múltiplas formas – contribui para a exclusão dos cidadãos com menos recursos. O autor ressalta que a exclusão digital amplia a desigualdade, na medida em diversas atividades humanas e sociais dependem do acesso à Internet, normalmente inexistente ou precário em regiões com populações em situação de maior vulnerabilidade (MESQUITA, 2019, p. 190).

Para Mulgan (2006; apud CASTELLS e CARDOSO, 2006; p. 205), o e-governo é uma pré-condição das instituições públicas modernas, trazendo o tema do valor público. Complementado por Pedro Veiga, que aborda, além das questões do e-governo relacionadas ao aumento da eficiência, produtividade e competitividade e seus impactos para toda a sociedade, destaca sua importância positiva no relacionamento entre o Estado e os cidadãos. Nesse sentido, os autores ressaltam que o valor público é elemento fundamental para que os Estados sejam legitimados, especialmente com o convencimento dos cidadãos a compartilharem suas informações e de que forma isso resulta em valor público.

Para Bava (2004, p. 1) a informação é poder, na medida em que o acesso a informações públicas é imprescindível para o controle social, pois “sem essas informações não há como discutir prioridades, não há como discutir a destinação das verbas públicas”. Essa transparência é fator imprescindível no momento atual, no qual as Tecnologias de Comunicação e Informação – TICs – se apresentam como instrumentos para a manutenção do poder, inclusive nas campanhas eleitorais. O controle social somente se efetivará se os mecanismos de participação incluírem a divulgação de dados e informações de fácil acesso, linguagem adequada e sem custos para que a população possa tomar ciência e posicionar-se a respeito das intenções estatais que a afetem.

Rodelas (2019) faz um panorama do que denomina “sociedade líquida”, na qual os meios de comunicação, as redes sociais e a televisão criam uma metarrealidade política, sem consistência real e fragilizam uma das principais bases da democracia, pois se baseia em pretensas verdades e em índices de audiência: “el propósito de veracidad há dejado de importar en política porque adquiere la misma dimension de la mentira. Una sociedad .que no sintingue la verdad de la

mentira está condenada a entregar sus libertades.”(RODELAS, 2019, p. 23). Segundo o autor, três fatores são relevantes na pós modernidade, observáveis na realidade nacional, como os exemplos apresentados (RODELAS, 2019, p. 23): a transformação digital, a crise da mídia impressa/tradicional e a mudança cultural e a elevação do mito da participação.

Assim, apontando elementos da sociedade do espetáculo (DEBORD, 1997), Rodelas (2019) destaca a importância do fetichismo, inerente à arena política, mas que assume contornos que extrapolam o cenário representativo, pois a audiência sofre da “Síndrome do F5” – busca incessante de novidades. Neste contexto midiático, essa metarrealidade reduz a opinião política à mera impressão, o argumento à narrativa e o discurso ao golpe de efeito. A análise da complexidade das ações políticas traz grande risco nesse cenário, se tomada sob o ponto de vista de aumento da audiência ou de condicionamento mental, pois essa lógica se alimenta da dicotomia “amigo-inimigo”, “bom-mau” citada por Schmitt (2002; apud apud BOBBIO et al org., 2000).

Nesse novo contexto, fica claro que as tecnologias de informação e comunicação são fundamentais para a sociedade, não apenas para a obtenção de serviços, mas também para permitir a participação do cidadão em todas as fases das políticas públicas. No entanto, é preciso lembrar que tais tecnologias podem estar a serviço do cyberfordismo; as inovações tecnológicas, conjugadas ao ultraneoliberalismo, na Indústria 4.0 ainda não demonstraram suas contribuições para o desenvolvimento humano integral (PAES DE PAULA, 2021).

2.2. Controle, *Accountability* e transparência

Na CF (BRASIL, 1988), diversas citações abordam o controle sobre diferentes aspectos, como da avaliação de desempenho dos dirigentes públicos (artigos 37, § 8º, II, 49,X, 70, 197, 204, II), acompanhamento e fiscalização (O inciso II, do parágrafo 8º, do artigo 37), competência do Congresso Nacional para fiscalização e controle dos atos do Executivo artigo 49, X), fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta (artigos 70 a 75), fiscalização e controle da saúde (artigo 197), participação popular na formulação da Política de Assistência Social e no controle das ações para sua execução (inciso II, do artigo 204).

O controle, como uma das ferramentas da gestão, no setor público tem várias formas de classificação, sendo mais comuns as modalidades classificatórias em: formalização (formal e informal) (DI PIETRO, 2017, p. 907), ocasião de realização (prévio, concomitante ou posterior)(ibidem), legalidade/mérito (inclui o controle judicial) (ibidem, p. 909 e 926), da gestão (eficiência, produtividade e gestão) (MEDAUAR, 2018). Outra classificação relevante é o locus de realização – interno, externo ou social, salientando-se que há uma grande discrepância na quantidade/qualidade das informações disponíveis aos agentes, na medida em que embora a legislação defina ampla transparência, nem sempre os atos públicos são integralmente visíveis nos documentos.

O controle interno visa manter, no âmbito dos respectivos órgãos da Administração, o efetivo monitoramento das ações públicas programadas e realizadas; é estabelecido no artigo 74 da Constituição, integrado nos três poderes, nos âmbitos federal, estaduais e municipais. A Lei Magna define a avaliação dos instrumentos de planejamento e execução e o controle do patrimônio público, e afirma, explicitamente o direito de qualquer cidadão ou organização de denunciar irregularidades ou ilegalidades (BRASIL, 1988).

O controle externo é uma prerrogativa legal do Poder Legislativo (artigo 49, IX e X e 70, caput da Constituição Federal), com auxílio do Tribunal de Contas e do Ministério Público (artigo 129, II e III da CF), assim como pelas agências reguladoras (MEDAUAR, 2018, p. 66-67).

O controle social, segundo Alvarez (2004), é descrito, no âmbito da Sociologia, como "conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados" (Boudon; Bourricaud, 1993; p. 101), tendo suas raízes em Durkheim, quando abordou a questão da ordem e da integração social. Para esse autor, no entanto, tal tema era abordado de forma a "estabelecer um grau necessário de organização e de regulação da sociedade de acordo com determinados princípios morais, mas sem o emprego excessivo da pura coerção" (Cohen; Scull, 1985; p. 5).

Alvarez (2004) destaca que após a Segunda Guerra Mundial, o tema passou a ser abordado por outros autores de forma diferente, na qual "a coesão social não será mais vista como resultado da solidariedade e da integração social, mas sim como resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas

"classes dominantes". Nos anos 80, a visão novamente se altera, e "a temática do controle social deveria ser vista em termos de dominação e não de cooperação". Subsequentemente, o autor relata que até o final do século XX, tal visão foi trocada por outra, na qual a "onipresença de uma dominação que submeteria qualquer forma de resistência", como tratava Max Weber sobre a "racionalização da modernidade como desenvolvimento incontornável da 'férrea prisão'". Posteriormente, destaca o descrédito da temática, que, passa a ver visto como negativa, formal e controladora do Estado, "em detrimento das práticas "informais", mais próximas dos grupos sociais específicos. (COHEN, 1989)

Para Cohen (1989, apud Alvarez, 2004), a utilidade do conceito pode ser recuperada se identificadas claramente quais práticas sociais envolvem, quais as respostas dos diferentes atores aos mecanismos de controle, se demonstrados seus benefícios, se resgatado o alinhamento entre o Estado e a Sociedade, tratando as práticas de controle social como parte da "relação entre as diversas dimensões institucionais da modernidade" e não se focar na "visão por demais finalista da racionalidade dos mecanismos de controle social". Nesse sentido, criam-se as condições mínimas de representação dos diferentes grupos, que sofrem as influências políticas e seus respectivos interesses, em consonância com o Referencial de Controle de Políticas Públicas¹³ do Tribunal de Contas da União. Além dos princípios da Administração Pública (CF 88, Art. 37), o documento destaca que uma decisão legítima precisa estar em consonância "com os critérios sociais, legais e morais de uma sociedade democrática" e que a maioria concorde com a solução proposta para o problema (TCU, 2020)

O mesmo documento (TCU, 2020), à luz do modelo das três linhas de defesa¹⁴ adotada pelos organismos internacionais de auditoria, define que o controle "pode ser compreendido sob quatro perspectivas: gerencial, interno, externo e social, definidos como instrumentos para garantir a:adequação das políticas públicas:

O controle social estabelece a sociedade como interessada na gestão pública, "seja mediante instâncias institucionalizadas, como os conselhos gestores de políticas públicas, seja mediante instituições independentes, como observatórios

¹³ Descrito como "Documento técnico que visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação."

¹⁴ Para maiores informações vide <https://abre.ai/gkFv>.

ou a ação da mídia “(TCU, 2020). Saliente-se que, como o mesmo documento afirma, nem sempre há consenso, em função da existência de diferentes atores, com interesses e graus de poder/influência diferentes (ibidem, p. 15). Na Assistência Social, esse controle é compreendido como um dos instrumentos da cidadania:

[...] compreensão do controle social, na área da assistência social, como processo permanente de participação popular e cidadã, – na formulação, deliberação, gerenciamento financeiro, acompanhamento da execução e avaliação da política pública de assistência social –, através da esfera pública e de espaços públicos democráticos, constituindo-se uma mediação necessária à superação das desigualdades sociais e construção da justiça social. (MACHADO, 2008; p. 11)

Em relação aos procedimentos práticos, o controle também se constitui em um ciclo, com etapas definidas e claramente integradas: “o estabelecimento dos parâmetros de desempenho; a medição do desempenho real; a comparação do desempenho observado com os parâmetros preestabelecidos e a implementação de medidas corretivas.” (SOBRAL e PECI, 2008). No SUAS, esse ciclo ocorre por diferentes meios, que se repete periodicamente: as metas e padrões desejados são definidos nos planos decenal e anuais; os resultados são avaliados a partir dos dados da Vigilância Socioassistencial, comparando com o estabelecido e as medidas corretivas são estabelecidas nas decisões administrativas e políticas.

Assim, verificamos que além da legislação pertinente, há mecanismos estruturais que, se aplicados adequadamente, garantiriam que as políticas públicas fossem estabelecidas e avaliadas por todos os *stakeholders*/partes interessadas.

Considerando o cenário atual, especialmente marcado pelas consequências da pandemia de COVID-19 e da recessão econômica que assola o país, se torna fundamental, para a análise do controle social, integrar os diferentes conceitos e dimensões da *accountability* neste estudo.

A Constituição Federal define, em seu artigo primeiro, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”; assim, é condição básica que seus atos sejam transparentes e permitam a verificação pela sociedade (BRASIL, 1988).

Se em um primeiro momento da redemocratização as ferramentas gerenciais do Mercado, adaptadas à realidade pública foram alardeadas como mecanismos milagrosos capazes de atender ao prescrito na CF, ao longo do tempo se tornou patente que os mesmos, isoladamente são ineficazes em sociedades democráticas.

Dentre as bases do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), ressalta-se a necessidade de mudança do controle de processos para os

resultados, com foco no cidadão e permitindo a participação ativa do cidadão nas decisões públicas, envolvendo os níveis político e administrativo, ressaltando que a administração gerencial é uma forma de reduzir os custos do controle. Assim, o controle social tem, como benefício para o Estado, a possibilidade de reduzir o investimento público nessa função e defesa do patrimônio público: “no plano democrático, a prática cada vez mais frequente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública” (BRASIL, 1995).

Nesse sentido, a *accountability* se apresenta como um dos mecanismos mais efetivos para o controle social, na medida em que somente se controla o que se conhece. Conceituada de diferentes formas (Schedler, 2004; Pinheiro, Pinho, & Bruni, 2018), na visão de Duarte et al (2018), esse termo extrapola a prestação de contas; inclui outros “mecanismos que promovam transparência, responsabilização, controle, participação”. É considerada como a razão do sucesso da gestão pública (Brito & Perez, 2014), pois envolve prestação de contas, participação, transparência, controle e responsabilização, de forma a garantir o controle externo e limitando o poder dos governantes.

Duarte et al (2018) ressaltam a visão de diferentes autores que apresentam aspectos que podem afetar seu resultado para parte da população mais vulnerável, especialmente em contextos que favorecem o capital. Se por um lado, sejam frequentes “estratégias de *accountability* baseadas no cidadão, por outro, está sujeito a capturas pelas elites em alguns governos locais.

Embora o termo tenha diferentes significados no setor público, a *accountability* é apresentada por Fischer (2016) como uma das formas para o desafio da relação agente/principal. Trata-se de um requisito fundamental para a governança justa e equitativa (Vanhommerig e Karré, 2014) e exige a disponibilização de informações suficientes e adequadas para que as decisões sejam tomadas conjuntamente com a sociedade (DUARTE et al, 2018).

Pesquisadores adotam várias categorizações, sendo adotada para fins deste estudo a classificação de Romzek e Ingraham (2002), que citam quatro tipos de *accountability* no setor público: hierárquica, profissional, legal e política¹⁵.

¹⁵ **Hierárquica** – baixa autonomia na atividade laboral; como as regras e diretrizes organizacionais e o sistema de comando militar. **Profissional** - estruturada em altos níveis de autonomia; a ação/ decisão dos indivíduos são baseadas em normas internas, “que podem derivar de socialização profissional, convicção pessoal, formação organizacional ou experiência de trabalho” (Romzek e Ingraham, 2002). **Legal** – relacionada à supervisão externa das ações dos gestores, desenvolvida em

Estudos recentes demonstram que o termo ainda está muito centrado na prestação de contas - depois que as ações públicas são realizadas - aspecto grave, considerando a insuficiência de informações disponibilizadas para a sociedade. A associação entre transparência, prestação de contas e responsabilização são raras, especialmente no que se refere à primeira, ainda não percebido como integrante da *accountability* (BUTA, TEIXEIRA e SCHURGELIES, 2018; p.60).

Rached (2021; p. 192) destaca que “*accountability* [...] transcende o domínio da ação coletiva e permeia as relações sociais de maneira mais ampla e profunda”. No escopo político, o tema tem diferentes dimensões, iniciando-se pelos aspectos formais, seguida pelas linhas horizontais ou verticais das relações de poder; subsequentemente, pelas decisões tecnocráticas, pela existência ou não de critérios de avaliação dos detentores de poder, pela procedimentização da *accountability* e, finalmente, pelo peso das consequências do exercício do poder. A autora destaca como dimensões da *accountability*: formalidade, vetores espaciais, expertise, substância (output), procedimento (input) e sanções.

Sua avaliação decorre da existência de alguns requisitos, iniciando pela legitimidade política, na medida em que “*accountability* significa somente que há vínculo especial entre o agente com poder de tomar decisões (o *power-holder*) e os agentes que sofrem os efeitos ou que possuem interesses legítimos nessas decisões (o *account-holder*)” (RACHED, 2021, p. 200). Ou seja, em consonância com Jannuzzi (2022), a avaliação do modelo de *accountability* passa por uma escala de valores – é um instrumental para determinados fins e há sempre um conflito entre os avaliadores, em razão de diferentes expectativas e interesses. Tais mecanismos possuem resultados, que nem sempre caminham juntos: “(i) limitar o uso do poder e inibir abusos; (ii) incorporar e responder aos anseios de vários agentes com interesses legítimos no processo decisório (os *account-holders*); (iii) fazer com que a instituição adote decisões mais corretas, do ponto de vista substantivo; ou, finalmente, (iv) promover lealdade e obediência por parte dos *account-holders*”. (RACHED, 2021, p. 201)

Para Rached (2021, p. 200), há quatro (dis)funções normativas da *accountability*, que, em parte, justificam a grande cobrança da sociedade e/ou o

decorrência de normativos legais, como as auditorias fiscais e audiências de supervisão legislativas. **Política** – baseada em atores externos, como governantes eleitos, opinião pública, entre outros. “Gestores que trabalham sob este tipo de *accountability* esperam antecipar as necessidades e os desejos dos interessados. Ênfase na orientação de serviço ao cliente e capacidade de resposta às suas necessidades refletem esse tipo de *accountability*” (Romzek & Ingraham, 2002).

interesse pela temática na atualidade: constitucional, que visa coibir o poder ilimitado; democrática, que inclui as diferentes vozes no processo decisório; epistêmica, com foco na melhoria das decisões; e populista, para a percepção positiva do público.

Do ponto de vista prático, podemos afirmar que a *accountability* está diretamente associada ao princípio da publicidade, porém o extrapola; enquanto o segundo estabelece a obrigatoriedade legal de divulgar as ações do governo, a primeira está relacionada a fatores de natureza moral e de prestação de contas além do aspecto legal e se configura em mecanismo de intensificação da democracia e do controle sobre a gestão pública. Para Ferreira (2006; p. 23), o controle social depende de seu municiamento – conceitual, informacional e prático - pelo poder público para que a sociedade efetivamente possa controlar o governo. Falar em *accountability* pressupõe acesso pleno às informações, ou seja, disponibilização, pelo poder público, sobre todos os dados e respectivas análises; assim, a transparência é imprescindível para que a sociedade possa efetivamente participar da gestão governamental.

Ao longo do tempo, várias ações legais e administrativas foram adotadas pela administração pública, destacando-se, no âmbito nacional, os seguintes normativos federais, relacionados à transparência no país: a Constituição Federal (1988), a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Lei da Transparência (2009), a Lei de Acesso à Informação (2011) e a Lei de Direitos do Usuário Público (2017).

A Lei da Transparência (Lei nº 12.527/2011) se tornou o meio objetivo de execução dos direitos à informação tratados na Carta Magna, que trata em seu inciso XIV do art. 5º sobre o direito de todos o acesso à informação e a liberdade de expressão estabelecida no artigo 220, que estabelece que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição”, com o direito da sociedade à informação e o dever da Administração Pública de provê-las. “Visa regular a relação jurídica que se compõe do direito à informação dos cidadãos e do dever de prestação de informações por parte do Poder Público em sentido bem amplo”, sendo aplicável aos órgãos da Administração direta e indireta dos três poderes, aos três níveis de governo, assim como às organizações privadas que recebam recursos públicos.

Dois pontos dessa lei merecem destaque neste estudo, intimamente relacionados sendo o primeiro os seus princípios (artigo 3o.), que tratam

especificamente que a regra geral é a transparência e o fornecimento de informações ao cidadão. É atribuição da Administração ser ativa na divulgação das informações de interesse geral, assim como fornecer demais dados e informações mediante solicitação do cidadão, sem exigir qualquer justificativa pelo pedido. Essa possibilidade é extremamente relevante no controle social, na medida em que um cidadão não diretamente relacionado a um fato público pode exercer seu direito de cobrar informações sobre o uso dos recursos públicos e seus resultados.

O segundo ponto é o fato de que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção; ou seja, qualquer informação pública pertence à sociedade e qualquer cidadão é legítima parte para sua solicitação. No entanto, merece destaque a questão da definição do grau de sigilo de cada unidade informacional. Se, por um lado, aquelas relacionadas à proteção à intimidade e aos interesses do Estado necessitam de cuidado especial na divulgação, por outro, a classificação do grau de sigilo pode sofrer influências de grupos de interesse, públicos ou privados, assim como a sociedade pode ser impedida de ter acesso a fatos históricos relevantes.

Em consonância com as definições da lei, o Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012) regulamenta tal lei e “os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso”. Complementarmente, o Decreto nº 7.845 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012) regulamenta os procedimentos de segurança e tratamento de informação e cria o Núcleo de Segurança e Credenciamento”.

No entanto, não basta a criação de leis e demais instrumentos legais, é preciso que, na prática, tais mecanismos sejam aplicáveis, exigindo que o poder público efetivamente estabeleça a governança. Na sociedade atual, é necessário o uso intensivo das TICs – Tecnologias de Comunicação e Informação – na medida em que a Internet se tornou o principal mecanismo de consulta da sociedade em geral. É fato que os portais dos órgãos públicos são importantes fontes de informação para o acesso aos serviços públicos, sendo fundamental sua constante atualização para permitir o uso efetivo pelos cidadãos. No entanto, embora logo após a criação da legislação citada tenha havido um esforço governamental nesse sentido, observa-se que tais ações foram mais no sentido de cumprir a lei do que efetivamente atender às demandas da sociedade.

O Mapa Brasil Transparente, da CGU, em sua 2ª. edição avaliou a transparência ativa no período de agosto de 2019 a janeiro de 2020 e a passiva

entre novembro e dezembro de 2020, utilizando a EBT- Escala Brasil Transparente (CGU, 2020), avaliando Estados e municípios, atribuindo uma nota de zero a dez, segundo metodologia própria desenvolvida para esse fim¹⁶. Segundo o estudo, apenas 3 Estados apresentavam nota 10 e houve grande piora na quantidade e qualidade das informações disponibilizadas.

O estudo de Goulart (2016; p. 87-93) propõe o aperfeiçoamento da metodologia do índice de transparência pública, na qual a matriz para mensuração traz, além das informações compulsórias (conteúdo), outros elementos importantes para o controle social. Inclui, além de questões relacionadas à completude e atualidade (informações voluntárias, série histórica e frequência de atualização), aspectos que envolvem a usabilidade (interação, possibilidade e formato de download/banco de dados, delimitação temporal das consultas, facilidade de navegação e gráficos e auxílios visuais).

Se anteriormente houve um avanço na transparência da ação pública, na Gestão Bolsonaro as decisões presidenciais trouxeram um retrocesso imenso. Dentre outros absurdos, destaca-se o “orçamento secreto”, tratado por Hartung, Mendes e Giambiagi (2021) como uma das mais recentes formas de captura do orçamento pelo Capital, que” vão desde os privilégios de algumas corporações, até algumas renúncias tributárias de escassa fundamentação técnica”. Os autores destacam que o processo de negociação política deveria ter três requisitos básicos, não observados nesta modalidade: “1) não comprometer a qualidade do Orçamento; 2) atender a uma lógica coletiva; e 3) ser objeto de escrutínio público.”

Considerada inconstitucional em dezembro de 2022 pelo STF, a prática do “Orçamento Secreto” era operada por meio de emendas do relator, conhecidas como “RP9”. Tal decisão importou na transformação de metade dos recursos previstos para 2023 em emendas individuais. No entanto, na gestão Lula, permanece a falta de transparência e o uso do erário para barganhas políticas, na medida em que a outra metade do recurso é repassado para os Ministérios, sob a rubrica “RP2”. A matéria apresenta diversos exemplos de como tais valores foram destinados a parlamentares-chave no Congresso. (AGÊNCIA O GLOBO, 2023).

Ladislav Dowbor (2012) destaca que as emendas constitucionais se tornam grande “problema, quando se permite a apropriação privada de espaços públicos,

¹⁶ Disponível em https://mbt.cgu.gov.br/static/Metodologia%20EBT-360_2ed.pdf

em particular dos legislativos, é que atividades que não são legítimas ou que possam ser perniciosas para a sociedade passam a ser legais”. Para o autor, duas grandes formas de deformação no estabelecimento do orçamento: a primeira é a pressão que os parlamentares sofrem do Capital para o direcionamento dos recursos para obras de interesse desses, em detrimento dos pequenos produtores; a segunda é a alocação de recursos em ações que beneficiarão o(a) candidato(a) na reeleição – sua ou de correligionários – sem necessidade de aplicação de recursos de campanha e/ou próprios.

Merece destaque que o valor dessas emendas somente em 2022 correspondem ao valor equivalente a quase 3 milhões de pessoas em situação de risco social-econômico que poderiam ser incluídas no Auxílio Brasil. Ou seja, o recurso para atender interesses nem sempre legítimos e/ou de natureza coletiva, poderia mudar a vida de cerca de 10% da população nessa triste situação de fome pela qual o país passa.

2.3. Governança, Participação e Controle Social

As diversas definições de governança pública, embora tratem do tema sob diferentes perspectivas, incluem a governança, o controle social e a participação como elementos estruturais (OLIVEIRA e PISA, 2015):

A governança está diretamente relacionada à Teoria da Agência, que se destaca por um alto grau de assimetria de informações, conceituada como a “contradição existente na relação bilateral estabelecida quando o bem-estar de uma parte (o proprietário ou principal) depende de decisões tomadas por outra parte (o agente)” (SERRÃO, 2005:114). Para suprir essa lacuna e garantir a efetiva participação dos atores envolvidos, destacam-se os princípios básicos da governança corporativa, aplicáveis a organizações de natureza pública ou privada¹⁷: Transparência, Equidade, Prestação de Contas (*accountability*) e Responsabilidade Corporativa.

Para Jensen (1976), a Teoria da Agência envolve o conflito entre o principal e o agente, ressaltando o custo do monitoramento/controle da delegação de autoridade, processo que gera divergências, considerando que os interesses nem

¹⁷ Fonte: <http://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa/principios-basicos>

sempre são idênticos/similares.

We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal. The principal can limit divergences from his interest by establishing appropriate incentives for the agent and by incurring monitoring costs designed to limit the aberrant activities of the agent. In addition in some situations it will pay the agent to expend resources (bonding costs) to guarantee that he will not take certain actions which would harm the principal or to ensure that the principal will be compensated if he does take such actions. (JENSEN, 1976)¹⁸

Os custos transacionais podem ser conceituados como “custos que estão além da fase de desenho e planejamento das políticas interventivas, associando-se às tarefas de negociação e garantia de cumprimento dos acordos necessários para a efetivação de cada uma delas” (FIANI, 2011; apud VAZ, 2018; p. 624). No caso das políticas públicas, é fundamental considerar três custos transacionais e seus impactos na dinâmica e resultados decisórios, como abordado por Vaz (2018; p. 624): dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática¹⁹. Tais custos têm elementos financeiros, de interesses e participação, que influenciam diretamente a forma como são decididas e encaminhadas as políticas públicas.

Para resolver as assimetrias entre os partícipes, os agentes criam mecanismos de regulação denominados de “estruturas de governança”, com características diferentes e “a chave para a compreensão do desempenho eficiente de algumas hierarquias está no entendimento de suas diferenças políticas além das econômicas. A organização deve ser vista como uma arena para liderança política, ideologia e definição de objetivos, e não como a manipulação gerencial de

¹⁸ Tradução livre: Definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) contrata outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome que envolve a delegação de alguma autoridade de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes do relacionamento são maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal. O principal pode limitar as divergências de seu interesse estabelecendo incentivos adequados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento destinados a limitar as atividades aberrantes do agente. Além disso, em algumas situações, pagará ao agente para despendar recursos (custos de ligação) para garantir que ele não tomará certas ações que prejudiquem o principal ou para garantir que o principal seja compensado se ele fizer tais ações.

¹⁹ **Dispersão decisória** – se refere às questões que envolvem os interesses de diferentes atores internos e externos (em outros órgãos públicos e organizações externas e “se caracteriza pelos significativos esforços de coordenação e harmonização de interesses e preferências, não raro antagônicos” (Przeworski, Stokes e Manin, 1999; ibidem). **Centralidade política** – estabelecida a partir da relevância da área temática no contexto político-partidário dos detentores de poder, baseado em um “pragmatismo ativo de fundo político-partidário (Peres, 2007; Boschi e Gaitán, 2009; ibidem)”. “se materializa na concentração de recursos e fluxos de ação àquelas áreas que mais se aderem aos interesses e fins políticos desses grupos”, com impactos nas operações (Cardoso Jr., 2014; ibidem). Assim, tal custo se refere ao “alto grau de casuismo na elaboração e gestão de políticas públicas, tornando-as muito mais políticas circunstanciais de governo e muito menos políticas efetivas de Estado” (Avritzer, 2015; Faria, 2017; ibidem). **Entropia burocrática** – caracteriza-se pelo grau de participação de agentes externos, que podem influenciar as decisões (Campos, 1995; Weber, 2002; Tenório, 2003). Sua intensidade define o quanto a burocracia estatal atuará em torno de si mesma (Campos, 1995, ibidem), em “um movimento de retroalimentação de ideias e operações eminentemente internas” (Herscovici, 2005; ibidem), sem considerar as perspectivas de outros atores. Nesse caso, embora o processo decisório possa se tornar mais célere, por outro está sujeito “a uma rápida degradação no seu potencial de ação e intervenção, uma vez que não consegue buscar novas perspectivas para o tratamento das questões sob sua supervisão” (Barrios, 2008; ibidem).

incentivos econômicos e estruturas formais.” (MILLER, 1992, apud PERES, 2007).

Na aplicação da governança no contexto governamental, identificam-se 4 principais atores principais: o Poder Executivo, o Legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil, espaço de relações no qual “dependendo da área governamental que se analise, podemos entender as administrações públicas como estruturas com vários principais agindo em um jogo não-cooperativo, buscando cada qual influenciar as ações conforme seu auto interesse” (DIXIT, 2002, apud PERES, 2007). Silva (2004, apud PERES, 2007) ressalta que no âmbito governamental, a multiplicidade de principais – e consequentemente de diversidades de interesses – “o problema da supervisão é crucial na busca de eficiência e eficácia no gerenciamento público”, na medida em que há grande chance de captura estatal.

As diversas definições de governança pública, com o tema sob diferentes perspectivas, incluem a governança, o controle social e a participação como elementos estruturais, como destacam instituições elencadas por Oliveira e Pisa (2015). Para suprir essa lacuna e garantir a efetiva participação dos atores envolvidos, destacam-se os princípios básicos da governança corporativa, aplicáveis a organizações de natureza pública ou privada²⁰: transparência, equidade, prestação de Contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

A gestão democrática se baseia em diversos aspectos relacionados à divisão, pelo poder público, com a sociedade, do direito e responsabilidade sobre as ações e decisões que afetam a vida dos cidadãos, de forma direta ou indireta. É importante ressaltar que as ações para fortalecimento da democracia deveriam ser pensadas em termos de políticas públicas, de forma duradoura e não apenas circunstancial (CHAUÍ, 2007). Santomé (2003), Cremonese (2007), Boschetti (2018) e outros autores salientam que as ações circunstanciais aumentam a desigualdade e expandem o fosso entre o cidadão e o poder público, realizadas de forma racional para manutenção do poder pelos grupos de interesse influentes.

A diferença entre participação popular e controle social é tratada por Siraque (2004), ao explicar a partilha de poder político, consoante o previsto no artigo 1º. da Constituição Federal, de forma direta ou indireta. Para ele, a participação envolve a decisão compartilhada e o controle social ocorre com foco nas regras legais. Segundo Siraque (2004), no Brasil o controle social deveria ser adotado “no sentido

²⁰ Fonte: <http://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa/principios-basicos>

oposto à dominação; isto é, [...] sentido do povo, dos cidadãos controlando, fiscalizando as atividades do Estado. Portanto, como um direito à prestação de contas da res pública”. No entanto, o termo foi associado ao sentido de domínio e não de fiscalização, enfocando sua aplicação interna e externa, comprometidos, em grande parte, pelas limitações extrajudiciais, que impedem o acesso pleno da sociedade à administração governamental, como o clientelismo, o tráfico de influências e o assistencialismo político, dentre outros fatores.

Paes de Paula (2005A; p. 153), ao tratar da análise do modelo de governo societal, traz aspectos que adotam a democracia participativa como base estrutural da ação pública, na medida em que considera os seguintes elementos dessa visão de gestão: “a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa da democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos”. Paes de Paula (2005; p.8) identifica as diferenças estruturais significativas entre as formas de Administração Pública Gerencial e a Societal no quadro a seguir:

Quadro 2. Variáveis observadas na comparação dos modelos

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo ques-

Fonte: Paes de Paula (2005)

A mesma abordagem, no estudo do IPEA (Pires e Vaz, 2012, p.7) pondera que os mecanismos democráticos de participação – fóruns públicos e canais de interlocução Estado-Sociedade -, além de sua relevância intrínseca, aumentam a capacidade de gestão governamental, mas exigem análise detalhada das diversas formas de interação considerando o tipo de política versus o tipo de interface. Visão similar é adotada por Paulani, Teixeira e Marcondes, ao analisar o modelo de gestão do Governo Haddad, citado como exemplo de democracia participativa quanto aos benefícios da participação do cidadão nas políticas públicas: “é fundamental a abertura de canais de diálogo com a população para aperfeiçoar os mecanismos de gestão e as políticas públicas, enriquecendo e complementando os mecanismos tradicionais da democracia representativa”. (in PALHARES, org; 2014, p. 127)

Analisar o controle social é fundamental neste momento, considerando que após um período de abertura à democracia e à participação social, o país passa por uma fase de retrocesso, marcado por uma ideologia centrada na acumulação capital, em detrimento do fortalecimento da cidadania (FONSECA, 2018).

Adota-se, para este estudo, o seguinte conceito de “**controle social**”: “controle sobre o Estado pelo conjunto da Sociedade Organizada em todos os segmentos sociais”, permanente e em benefício do conjunto da sociedade, que quanto mais diversidade dos membros, “maior será a pressão e o resultado, para que seja efetivado o Estado Democrático” (BRASIL, 2002).

Essa escolha se coaduna com uma das condições institucionais destacadas por Przeworski (1996): “devem existir instituições, independentes de outros órgãos do governo, que proporcionem aos cidadãos as informações necessárias ao aperfeiçoamento de sua avaliação posterior das ações do governo, e não só dos resultados”. Para Siraque (2009), o controle assume a concepção de fiscalização do Estado, a partir de duas visões: social, que visa “submeter o Estado à fiscalização da sociedade” e institucional, que se divide em externo e interno. O autor diferencia participação popular e controle social, destacando o poder político do primeiro, ou seja, a “partilha de poder entre o Estado e a sociedade, essencialmente para a elaboração de normas jurídicas”, enquanto o segundo se configura em “direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado”.

Para Siraque (2004), o controle social não está sujeito apenas aos aspectos legais, é condicionado por fatores que o limitam (“clientelismo e o assistencialismo

político, o tráfico de influências junto aos órgãos públicos e as dificuldades de acessibilidade à função jurisdicional do Estado” ou que o estimulam, nos quais se destacam “os conselhos de políticas públicas, as organizações não governamentais, as ouvidorias, a liberdade de imprensa, o planejamento e o orçamento participativos”.

No setor público, a participação e o controle social são absolutamente imprescindíveis para a governança, na medida em que os agentes públicos tomam decisões que afetam toda a população, direta ou indiretamente. A proposta de análise da governança pública de Oliveira e Pisa (2015), indicada a seguir, é aderente a este estudo, pois se destacam os seguintes indicadores, diretamente relacionadas às ferramentas que propiciam o controle social: Efetividade; Transparência; *Accountability*; Participação; Equidade; Conformidade Legal; e Integridade/Ética.

A participação do cidadão tem sido estudada por diferentes teóricos, que tratam o tema de diferentes formas, iniciando-se com Milbraith (1965), Verba e Nie (1972), Huntington e Nelson (1976), para os quais este tema estaria relacionado a questões eleitorais. Posteriormente, as discussões concentraram o destino da participação nas decisões governamentais ou a limitaram a influência como objetivo único da participação (PASQUINO, 2010; TEORELL, TORCALL & MONTERO, 2007; apud BORBA, 2012).

No que se refere ao estudo da participação pelos pesquisadores nacionais, Paes de Paula, Palassi e Silveira (2021), ao analisar os estudos realizados entre 1980 e 2020, identificam duas vertentes principais. A analítica aborda o marco teórico da participação como inovação, cidadania e emancipação; e a crítica, que procura avaliar os limites e a crise da participação, do ponto de vista do problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, do problema do enraizamento da cultura política autoritária e do problema do participacionismo.

Nesse sentido, cabe o alerta de Teixeira (2020, *apud* Paes de Paula, Palassi e Silveira, 2021), para “uma intensa crise no campo da política e da representação democrática que afeta de forma danosa o debate público, a ação coletiva e as políticas públicas”, que não viabilizou a mudança de foco das políticas de natureza populista para programáticas. Se mesmo existindo inúmeros normativos legais para possibilitar a participação da sociedade nas políticas públicas, isso não garante o exercício de tal direito, como apresenta COELHO (2011).

2.4. Mecanismos de participação e controle social

Muito se fala sobre a participação cidadã por meio do voto e da discussão do Orçamento Participativo (OP), no entanto, a Política Nacional de Participação Social – PNPS – (Decreto Nº 8.243/2014) ampliou os instrumentos de participação social, que se destacam pela pluralidade de agentes e segmentos sociais:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: **I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII - audiência pública; VIII - consulta pública; e IX - ambiente virtual de participação social.** (BRASIL, 2014)

O documento apresenta as diretrizes gerais para cada instrumento, nas quais em geral se destacam: diversidade de representantes de órgãos públicos e entidades da Sociedade Civil, paridade entre os segmentos representados, mecanismos claros de composição, critérios claros e públicos de representação e funcionamento, integração entre políticas públicas, sempre que possível e maximização dos instrumentos de participação social. As diretrizes gerais estabelecidas pela PNPS (BRASIL, 2014) reconhece a participação como direito do cidadão e expressam sua autonomia, seus mecanismos devem ser complementares e transversais na gestão pública e devem respeitar a diversidade de pessoas e organizações, capacitando-as para a cidadania ativa.

As formas de participação prevista no Decreto foram amplamente desenvolvidas desde 2014, havendo uma proliferação de conselhos e outros lócus com envolvimento social, que talvez precisassem ser analisados quanto à efetiva pertinência e/ou fundidos, em alguns casos, de forma a não dispersar a força social e/ou ampliados, para que se possa criar espaços específicos para demandas de grupos/áreas não atendidos atualmente.

No entanto, conforme relatado por Souza (2018), embora tenham sido realizadas duas consultas públicas, previamente à edição do decreto criando a PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), o mesmo foi alvo de ferrenhas críticas na Imprensa, sob alegação de que o mesmo “feria o modelo de democracia representativa vigente, ao subtrair parte da competência do Legislativo para examinar as questões referentes à tomada de decisão das instâncias do Executivo”. Para Souza (2018), em grande parte o insucesso de tal decreto deveu-se à falta de

normativas específicas para sua regulamentação, pois não apresentava nenhuma alteração substancial nas estruturas existentes. Outro aspecto relatado para o autor é sua edição em ano eleitoral, com o entendimento, por parte de alguns atores políticos, “que o governo federal buscava constituir uma “superestrutura paralela” de poder que ficaria à disposição da “máquina política do partido da situação para o fortalecimento de sua ideologia” (ALMEIDA, 2015, p. 27-28).

O estudo publicado pelo IPEA analisando a participação social organizada nas duas últimas décadas, destaca as conferências, caracterizadas por serem deliberativas, normativas e nacionais e os conselhos de políticas públicas, que são espaços criados para a inclusão da sociedade/usuário (PIRES; LOPEZ, 2010). No entanto, na Gestão Bolsonaro, com a edição do Decreto nº 9.759/2019, publicado nos primeiros cem dias de governo, foram extintos todos os tipos de espaços coletivos de negociação, denominados como colegiados, abrangendo conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação. O normativo mantém apenas aqueles cuja lei de criação defina sua competência ou composição. a Exposição de Motivos²¹ do Chefe da Casa Civil – Onyx Lorenzoni - iniciando com um discurso de racionalização e economia de recursos do erário e ao longo do texto deixa clara a intenção de concentração de poder nos agentes públicos, em detrimento das demandas da sociedade²².

Conforme análise realizada pela *Economist Intelligence Unit*, o Brasil teve queda no ranking de democracia, de 7,12 na pontuação geral em 2013 para 6,86 em 2019. Embora tenha avançado para 6,92 em 2020, em 2021 retrocedeu para 6,82 e o relatório cita um parágrafo que mostra algumas das razões para a continuidade do retrocesso, obviamente por interesses eleitoreiros²³ :

O presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, exigiu a renúncia de dois membros do Supremo Tribunal Federal após a investigação de pessoas de grupos pró-Bolsonaro estariam espalhando mentiras. Ele ainda questionou a integridade do sistema eletrônico de votação, apesar de não haver nenhuma evidência de fraude. Bolsonaro ainda disse que iria ignorar os resultados das eleições presidenciais e legislativas de 2022, comentários que ele, posteriormente, retirou. Bolsonaro deverá continuar com seus ataques às instituições democráticas e enfraquecer a confiança na integridade eleitoral até as eleições em outubro

²¹ Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf

²² “[...] Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente. Quanto ao último ponto, cumpre destacar inclusão na proposta de revogação do Decreto nº 8.2143, de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Esse ato, utilizando de linguagem deliberadamente imprecisa, visa estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Verdadeiramente, uma aberração cuja revogação é urgente. Não foi sem motivo que o decreto tornou-se popularmente conhecido como “Decreto Bolivariano”.

²³ Fonte: <https://abre.ai/gkFW>.

de 2022, especialmente porque as pesquisas de intenção de votos mostram que ele está atrás do ex-presidente Lula (PT).

Essa decisão, tomada aos 100 dias do Governo Bolsonaro, demonstra a intenção da nova gestão na concentração de poder e do enfraquecimento da sociedade civil, na medida em que busca retirar da população o direito de participar das decisões públicas nas arenas mais relevantes:

O decreto presidencial não está dissociado de um conjunto de outras medidas que o governo federal vem promovendo em diferentes campos de atuação do Estado brasileiro e aponta em direção a um verdadeiro desmonte do sistema democrático e participativo que vinha se consolidando no país desde a Constituição Federal de 1988.

[...] Em uma sociedade altamente desigual como a brasileira e experimentando um momento de forte polarização política e ideológica, a eliminação do contraditório e a hostilização pública de todos os que ousam pensar diferente – processo esse estimulado pelo próprio presidente por meio de intensa utilização das redes sociais – acaba por aprofundar cada vez mais a apartação social e menosprezar o processo mais amplo de discussão coletiva, ferindo, assim, a própria democracia.²⁴

Para Siraque (2004; p. 116) são fatores que promovem o controle social: o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias²⁵. Além desses mecanismos, tornaram-se relevantes os meios de comunicação social, na medida em que “As emissoras de rádio e televisão, a rede mundial de computadores - Internet, o sistema telefônico, revistas, jornais são instrumentos importantíssimos de informação, de formação da opinião pública e de controle social das atividades do Estado.” (ibidem)

Os limitadores do controle social podem ser sintetizados em: “Clientelismo Político; Tráfico de Influências; Assistencialismo ou Paternalismo Político; as dificuldades de acesso ao Poder Judiciário; as dificuldades para acessar as informações públicas; a falta de cultura participativa e de fiscalização” (SIRAQUE,

²⁴ Fonte: <https://cee.fiocruz.br/?q=ANALISE-DE-CONJUNTURA>

²⁵ O fundamento político do **orçamento participativo** está no fato de que, se os cidadãos pagam seus tributos, então eles têm o direito de ajudar a decidir como estes tributos serão arrecadados e de que forma serão aplicados pelo Poder Público. [...] O **planejamento participativo** ao lado do orçamento participativo é uma verdadeira revolução na formulação de políticas públicas, tendo em vista o seu caráter pedagógico e a inclusão de todos os interessados, sem exceção, na sua elaboração. [...] **conselho de políticas públicas**, cuja finalidade é a participação da sociedade na elaboração, planejamento e controle das políticas públicas. [...] O interessante é o caráter pedagógico destes conselhos na formação da cidadania, na politização do povo, no aprendizado popular e na transformação do modo de ver dos técnicos, até porque não existe técnica nem ciência desprovidas de ideologia política. [...] A importância política destas **entidades**, criadas pelos movimentos sociais, é a participação de seus membros no cotidiano do Poder Público. Servem como mecanismo de pressão e de articulação das reivindicações populares junto aos órgãos públicos; colaboram na formação dos conselhos de políticas públicas instituídos pelo Estado e fazem parte de suas composições como representantes da sociedade; promovem a participação popular, o controle social e a democratização da gestão das políticas e dos serviços públicos e de outras atividades do Estado, como o planejamento urbano e o orçamento público. [...] as **ouvidorias** foram instituídas para ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes reclamos e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias.

2004, p. 150).

O documento que apresenta as recomendações da OCDE para a garantia da integridade pública (OECD, 2017) identifica uma série de ações que envolvem a participação da sociedade, em 3 pilares integrados para a integridade pública, que consideram que o combate à corrupção exige a ação articulada dos diferentes segmentos públicos e sociais: cultura, sistema e prestação de contas.

Dessa forma, percebe-se que a efetiva participação social é um poderoso instrumento para minimizar risco, aumentar o controle, atuar contra a corrupção e fortalecer a integridade do setor público.

No capítulo seguinte serão apresentados os principais mecanismos de participação e controle social de forma geral e no estudo de caso, os mesmos serão analisados no âmbito do SUAS.

2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE NA GESTÃO SOCIAL

Na gestão pública, para Matias-Pereira (2012, p. 25), o controle social das políticas públicas exige ações coletivas e cooperativas, envolvendo e considerando as opções de participação cidadã, as redes de relações sociais e as questões conjunturais²⁶. Para outros autores, as conquistas sociais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, no escopo das políticas econômicas neoliberais se percebe a existência de “processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social, concretizando uma [...] contra - reforma do Estado no país (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 152).

Segundo De Mario, Trindade e Tavares (2018; p. 8-9), os estudos sobre participação tiveram três grandes momentos históricos, sendo primeiro ocorrido a partir da Nova República e durante a transição entre a ditadura e a Constituição de 1988, no qual o “despertar de formas de participação política e de ação coletiva em meio às quais se deu a vitória sobre o regime político autoritário e a transição para uma sociedade em que o binômio democracia/direitos fundamentais tornou-se mais próximo da realidade, ainda que insuficientemente”. No momento seguinte – anos 90 – “as pesquisas sobre a participação política não eleitoral centrada em questões como ciclos de protestos ou na política confrontacional cederam algum terreno, com efeito, para trabalhos referenciados nas formas estatais de engajamento civil na política”, “as formas não eleitorais de participação da sociedade civil nos processos públicos decisórios”, com foco na dimensão institucional dos processos participativo. O terceiro, identificado a partir de 2013, quando se percebe “uma tendência à profusão de pesquisas concernentes à política confrontacional transgressiva”.

No Brasil diversos normativos legais visando a participação e o controle social foram criados após a Constituição de 1988 que, embora com diversas dificuldades, têm sido gradativamente implantados. Este capítulo visa analisar a participação e controle social na gestão social, com ênfase no SUAS, com ênfase nos instrumentos e nos procedimentos.

²⁶ “A estrutura de oportunidade política, entendida como o conjunto de opções oferecido por um sistema político e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos. A constituição de identidades sociais, ou o grau de articulação/ desarticulação, de homogeneidade/heterogeneidade, a densidade da rede de relações sociais e a tradição associativa. A combinação de motivações que podem atuar num determinado momento a favor ou contra a participação”. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.25)

Nesse sentido, De Mario, Trindade e Tavares (2018; p. 8-9) identificam que os protestos e das ações coletivas ocorrentes fora dos espaços estatais não se restringiu aos grupos de esquerda, assim como um retrocesso democrático com o fechamento de vários canais de participação a partir de 2016, percebendo-se claramente “um profundo realinhamento de forças no campo político-institucional”.

Com base nesse contexto, adota-se o seguinte conceito de gestão social: “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, SAUSEN & VILLELA, 2014; p. 17).

2.1. Arquitetura participativa

Segundo Barone e Dobry (2004), a arquitetura participativa tem suas origens em Giancarlo de Carlo, arquiteto italiano que se destacou nas décadas de 60 e 70 por incluir a visão do usuário no projeto. Para ele, além das questões estéticas das construções, era necessário incluir outras questões no projeto, especialmente as necessidades humanas, a realidade em questão, as relações de trabalho envolvidas e as escolhas do usuário do produto final. De Carlo defendia a participação do usuário nos processos decisórios e considerava “o projeto participativo como um veículo de educação e cultura”, que se demonstrou como um importante mecanismo para traduzir suas necessidades reais (ibidem).

A opção por iniciar este capítulo com o tema arquitetura participativa decorre do fato de incluir o usuário no projeto, ação que tem sido frequentemente observada como uma das razões dos projetos de sucesso e necessária nas políticas públicas.

A arquitetura institucional e as instituições participativas são elementos fundamentais para a construção coletiva de uma sociedade, em um ciclo que afeta os atores simultaneamente (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011, p.209). Silva (2018) identifica a institucionalização da participação no país a partir de dois fenômenos históricos relevantes, sendo o primeiro a seu surgimento como decorrência do Movimento “Diretas Já” e o segundo a “descentralização das políticas públicas, com o argumento de fortalecimento do federalismo no Brasil”, visando democratizar o Estado e aproximar as políticas públicas das necessidades dos

cidadãos (COHN, 2011, p. 14).

Para o autor, esse modelo institucional assume várias nomenclaturas, destacando-se: “i) interfaces socio estatais (Lavalle e Vera, 2010); ii) institucionalização setorial da esfera pública (Carneiro, 2007); iii) arenas extraparlamentares (Perez, 2012); iv) instâncias e mecanismos de participação institucionalizada (Romão, 2015); e v) escalas híbridas de engajamento social (Allegretti, Tang e Secchi, 2016), entre outros” (SILVA, 2018, p. 10. A institucionalização da participação é tratada por Paes de Paula e Keinert (2016), em estudo que analisou a produção sobre o tema na RAP – Revista de Administração Pública e no EnAPG no período de 1990 a 2014. As autoras concluem que a participação é abordada como fenômeno novo, sem tratar de sua institucionalização e as políticas públicas participativas setoriais são originárias do protagonismo estatal e não como resposta inovadora às demandas sociais.

Os arranjos institucionais participativos são fundamentais para que a sociedade efetivamente possa exercer o controle social, na medida em que “[...] estas instituições buscam, explicitamente, ampliar a *accountability*, combater a corrupção e dar fim à alocação arbitrária de recursos públicos, além de superar o legado de clientelismo, que não contribui para a percepção do cidadão como portador de direitos e capaz de atuação política.” (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 221). Para Carlos (2015), tal participação efetiva a atuação dos atores societários.

As instituições participativas, que criam mecanismos incorporar cidadãos e instituições da sociedade civil no processo decisório sobre políticas públicas (AVRITZER, 2009) exigem uma arquitetura específica para que a participação efetivamente tenha espaço. Para o autor, três formas estruturais são possíveis para que isso ocorra: a) desenho participativo de baixo para cima, como os orçamentos participativos; b) desenho de partilha do poder, como os conselhos; e c) desenho de ratificação pública, a exemplo da participação na elaboração de planos diretores.

Segundo Avritzer (2008), embora o orçamento participativo seja o desenho mais democratizante, é o que se apresenta como mais sujeito à vontade da sociedade política. O autor indica três características dos desenhos participativos: o desenho de baixo para cima, que “são os mais fortemente democratizantes e distributivos”; os de partilha têm maior capacidade de democratização “nos casos de oposição à participação por parte da sociedade política” e os de “ratificação são os casos mais efetivos quando há necessidade da sanção por parte do judiciário e do

ministério público para a manutenção das formas de participação previstas em lei”. Tais características foram associadas em dois eixos pelo autor: “a capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão” (AVRITZER, 2008)

Hevia e Isunza Vera (2010, apud Luchmann, 2020) identificaram, em pesquisa sobre as interfaces socio estatais, que as mesmas se separam em duas lógicas, com respectivos tipos/interfaces relacionais: a) cognoscitiva (contribuição, transparência e comunicativa); e b) política(mandatária, transferência e cogestiva). No entanto, cabe ressaltar que a representatividade das organizações sociais é frequentemente justificada pelo “argumento da intermediação”, insuficiente em contextos de grande desigualdade e no qual a cidadania é mediada. Esse fator é fundamental ser considerado no SUAS, na medida em que conforme Ottmann (2006, p.158) envolve um “contexto político que não se pauta por regras efetivamente universalistas, [no qual] o acesso à cidadania é constantemente negociado. De fato, na maior parte da América Latina, os direitos de cidadania não estão disponíveis para a população pobre e têm de ser resgatados mediante ação coletiva”. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 58, apud SILVA e ROCHA, 2015).

A mediação é apresentada como umas questões mais importantes e inovadoras das instituições participativas (AVRITZER, 2009), na medida em que aproxima e cria a oportunidade diálogo entre o Estado e a sociedade em novas formas de participação política. (LOPES e PIRES, 2010). Envolvem “conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política”(POWELL e DIMAGGIO, 1991; HELMKE e LEVITSKI, 2006; apud LOPES e PIRES, 2010) e quando formalizadas como estruturas de Estado ouvir os cidadãos e de grupos sociais organizados, a discussão pública e a acordos. Ela propicia as transações dos atores, especialmente quando uma das partes é integrada por “atores que carecem de acesso ou confiança entre si” (MARSDEN, 1982, p. 202) ou desconectados, existindo “buracos” estruturais” (BURT, 2005), especialmente pela distância entre o “mundo das instituições” e o “mundo da vida cotidiana”, comum na vida da população em situação de vulnerabilidade (CARVALHO, 2001; SOUZA, 2003). Nesse sentido, neste estudo, a mediação é considerada como “práticas comunicativas na intersecção de dois ou mais grupos (parcialmente) desconectados, envolvendo a conciliação (provisória) de identidades, projetos ou práticas associadas a estes diferentes grupos” visando construir relações.

Para sua implementação, são necessárias algumas ações para efetivar a participação social na concepção, implementação e execução de políticas públicas., de forma a contar com as informações necessárias para a tomada de decisões, interagir/dialogar com atores de diferentes procedências e históricos de vida e desenvolver a capacidade de definição conjunta de políticas públicas: (i) representação inclusiva de uma multiplicidade de atores sociais; (ii) coordenação de interesses diversos; (iii) resolução de conflitos por meio de um design de sistema de disputas específico que integra mecanismos judiciais e extrajudiciais; (iv) construção de consensos para formatação de políticas; e, (v) processos decisórios realizados em momentos específicos durante a dinâmica participativa (Almeida, 2015).

Quanto aos resultados dos processos decisórios nos conselhos e conferências (ALMEIDA, 2017; ALMEIDA e TATAGIBA, 2015; LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, apud SILVA e RIBEIRO, 2021; p. 6), foram identificados 4 conjuntos de variáveis que os impactam: “1) vontade política; 2) desenho institucional; 3) cultura política ou associativismo local; 4) capacidade administrativa e financeira”, que combinados influem no sucesso e/ou fracasso das IPs nos municípios (AVRITZER e NAVARRO, 2003; SILVA e LEANDRO, 2018; apud (SILVA e RIBEIRO, 2021; p. 4),

Saliente-se, ainda que, para Silva (2018), que um aspecto que impacta na participação nas IDPs (Instituições Deliberativas Participativas) é o denominou como “paradoxo da inserção”²⁷. Nesse sentido, os custos da participação podem tornar tais instâncias deliberativas, na medida em que o desequilíbrio de poder entre seus agentes podem torná-las “meras avalizadoras de decisões já tomadas em círculos restritos de poder”, especialmente governamentais, como identifica Carneiro (2007). Para ele, enquanto para os servidores a participação em conselhos e fóruns é parte das atribuições dos cargos que ocupam, para a sociedade civil implica em ausência não remunerada em suas atividades profissionais, dificultando sua permanência mais longa nas discussões. (CARNEIRO, 2007, p. 157).

Para Romão (2015), a implementação das Instâncias e Mecanismos de Participação Institucional (IMPI) apresentam 3 dificuldades principais: autonomia” da sociedade civil na relação com os governos, insuficiência da capacidade do Estado de estruturar a participação institucional no âmbito governamental e necessidade da

²⁷ “refletem em diferentes níveis as próprias assimetrias do contexto sociopolítico no qual se inserem. [...] risco para sua implementação, pois pode não apenas conseguir resolver a questão pela qual foi criada, mas até mesmo reforçar as dinâmicas de poder que lhe precediam, na medida em que são capturadas e manipuladas por elites locais e/ou setoriais já estabelecidas e com recursos privilegiados (patrimoniais, financeiros e simbólicos) para agirem em seu interesse.” (SILVA, 2018, p. 17).

articulação dos mecanismos de participação institucional no âmbito da federação.

Considerando a diversidade de instituições participativas e de suas possibilidades de avaliação, a seguir se aborda os aspectos relacionados às dimensões, avaliação e modelos analíticos encontrados na literatura.

Estudo de Luchmann (2020) identificou sete tipos de interfaces socio estatais no governo federal (ouvidoria; reunião com grupos de interesse; audiência pública; discussão em conselho setorial; discussão em conferências temáticas; consulta pública; e outros²⁸), que podem ser classificados de acordo com o grau que apresentam nas variáveis “interface/inclusão” e “periodicidade do contato”.

Outra forma de classificar tais interfaces é apontada por Pires e Vaz (2014), em “função dos seus respectivos graus de inclusão e periodicidade”: coletivizado (conselhos setoriais, conferências, audiência pública e consulta pública) e não coletivizado (reuniões com grupos de interesse, ouvidoria e outros). Ao analisar diferentes áreas das políticas públicas, os autores identificam que há variação das diferentes interfaces, indicando que “determinados tipos de programas tendem a corresponder determinados tipos de interfaces socio estatais”. Na “classe de proteção e promoção social, fica evidente que maiores proporções são encontradas em torno das interfaces de discussão em conselho setorial e discussão em conferências” (ibidem, pg. 33). Na percepção dos gestores, o mesmo estudo (PIRES e VAZ, 2014), na área de proteção social, a participação social gera resultados positivos no que se refere ao controle, mas é incipiente no que se refere a ações de replanejamento e proposta de rumos de ação.

Não basta termos instituições participativas e diversas instâncias de controle se a população não estiver preparada e interessada. Vaz (2013) analisou a “Inserção em atividades de Instituições Participativas” em quatro modelos teóricos (modelo da centralidade²⁹, modelo do associativismo ou identitário³⁰, modelo da escolha

²⁸ Inclui formatos como sites de internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa.

²⁹ “[...] modelo que pressupõe o grau de engajamento e participação como função da posição social do indivíduo em termos de recursos tanto materiais quanto simbólicos (Milbrath e Goel, 1965). Nesse modelo, denominado de modelo da centralidade, os aspectos objetivos dos indivíduos, como maiores renda e escolaridade, bem como aqueles de caráter subjetivo, como as atitudes e crenças em relação à sociedade, seriam determinantes na decisão de participar politicamente. Segundo Avelar, “aqueles desprovidos desse capital sentem-se inibidos a participar porque apresentam uma auto-imagem negativa se comparada com a daqueles que participam” (Avelar, 2004, p.229).” (VAZ, 2013, 73).

³⁰ “[...] a propensão à participação estaria ligada muito mais às redes de interação estabelecidas pelo indivíduo ao longo de sua vida e que definiriam sua própria identidade (Avritzer, 1996). Caso imbuída em redes sociais propensas ao engajamento social, a formação da identidade seria conformada nesse sentido.” (VAZ, 2013, 73)

racional³¹ e modelo institucional ou das estruturas de oportunidade³²), tendo por problema de pesquisa a seguinte questão: “dadas certas características dos indivíduos, qual é a probabilidade média de pertencimento à categoria de indivíduos inseridos em processos de participação social, considerando especificamente aqueles empreendidos no âmbito de instituições participativas?”.

Vaz (2013) propõe como variáveis e suas dimensões em três tipos de Instituições Participativas”: conselhos gestores, conferências temáticas e orçamento participativo. Os resultados apontam que os fatores que mais impactam positivamente a decisão de participar de Conselhos e Conferências são a renda e a escolaridade, embora não afetem o envolvimento no Orçamento Participativo. Por outro lado, o autor não identificou conexões diretas entre a região de origem e os interesses em participar de tais espaços democráticos.

Pires et al (2012) apresentam uma proposta cíclica para integração das instituições participativas no processo de planejamento, gestão e controle das políticas governamentais. Para o direcionamento estratégico propõem as conferências, pois historicamente têm a função de formulação de diretrizes de médio e longo prazo e destacam seu papel inovador para o acesso de atores e segmentos sociais “que raramente têm acesso aos processos decisórios do Executivo ou do Legislativo”, assim como contam com conferências livres e setoriais. No entanto, ressaltam a limitação da falta de integração com as demais políticas, pois normalmente ocorrem por áreas temáticas.

No monitoramento e fiscalização, sugerem a inclusão dos conselhos e ouvidorias. No primeiro, facilitado pela regularidade das reuniões, normalmente dentre as competências definidas em seus regimentos, possuem a competência de monitoramento das políticas públicas da área ao qual está relacionado, há interesse nessa dos conselheiros nessa atividade, “possuem grande diversidade de

³¹ “Essa perspectiva enfatiza os custos e oportunidades associados ao processo, tomando por base o pressuposto do indivíduo racional, dotado de informações (Hirschman, 1983; Reis, 2001), e que buscaria a maximização do seu bem-estar (Olson, 1993). Assim como na perspectiva proposta por Dahl (2000) elucidada linhas acima, o indivíduo tomaria parte de processos políticos apenas se percebesse necessário seu engajamento para obtenção de benefícios individuais. Caso percebesse que os benefícios adviriam mesmo sem seu engajamento, imperaria a chamada lógica free-rider (Olson, 1993), ou seja, de maximização do bem-estar a partir do trabalho e movimento dos demais.” (VAZ, 2013, 73).

³² “concerne à perspectiva institucionalista de compreensão do fenômeno político. Nesse caso, o núcleo teórico informa que opções, escolhas e processos em curso (ou passados) tendem a determinar e constranger as opções, escolhas e processos futuros dos indivíduos, ainda que estes construam regras e princípios de conduta e percepção (Scott, 1995). Rennó (2003) baliza essa perspectiva em termos de “estruturas de oportunidade”, dadas como elementos e fatos da realidade capazes de constranger a capacidade de engajamento e participação dos indivíduos na política. Segundo o autor, “instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais” (Rennó, 2003, p. 59). Nessa linha, o engajamento político e a propensão à participação estariam muito mais ligados às oportunidades existentes no âmbito social, em termos de regras e instituições capazes de coibir comportamentos ancorados na lógica free-rider, do que na vontade virtuosa e/ou mesmo republicana de dedicação à construção social (Held, 1987).” (VAZ, 2013, 73).

organizações em suas composições” e podem ser interlocutores dos indivíduos/organizações não integrantes de seus quadros. As ouvidorias, para os autores, podem ser mecanismos importantes de escuta da sociedade e sua respectiva divulgação, desde que contem com autonomia para encaminhamento das demandas, como destacam Cardoso et al. (2011).

No planejamento e monitoramento, destacam as audiências, para “fazer consultas específicas, voltadas a temas delimitados, para os quais o governo deseje obter as percepções da sociedade ou informações mais detalhadas sobre determinadas ações, intervenções e projetos” (Pires et al, 2012, p. 17). Abertas a quem se interessar pelo debate, sem a pretensão de aprofundar o tema ou compromisso com deliberações, são um caminho a construir após novas discussões sobre tal instância (FONSECA et al., No prelo, apud PIRES et al, 2012, p. 19).

Para a resolução de problemas e conflitos, Pires et al (2012) recomendam o uso de reuniões, comitês, grupos de trabalho, com atores envolvidos claramente identificados.

2.2. Modelos analíticos

Fung (2006) identifica três dimensões nas variações dos modelos/instrumentos de participação: a identificação de quem participa (atores); como ocorre a participação (arranjos institucionais) e grau decisório da participação (competências decisórias). Medaglia (2012) adiciona, a esses elementos, o contexto da participação, os dispositivos participativos e a acessibilidade aos mesmos, incluindo as modalidades eletrônicas/informacionais, os aspectos políticos e legais, e a organização do governo (Medaglia, 2012, p. 348).

Luchmann (2020), ao propor o Índice de Efetividade da Participação (IEP), anteriormente denominado de ICS - Índice de Controle Social, identifica que a institucionalização de tais espaços participativos pode ser avaliada por meio da ponderação de três variáveis, compostas por diferentes indicadores: a) grau de formalização das regras de funcionamento; b) recursos disponíveis para "responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas; e c) grau em que são reconhecidos formalmente como integrantes da rede estadual de produção e controle das políticas públicas (LIMA et al., 2014; p. 16).

Silva e Ribeiro (2021; p. 6-7) propõem um modelo de subsistemas

deliberativos e seus indutores de conectividade na integração entre as políticas públicas, com 4 componentes: desenho institucional, mídia, atores e temática da política. Para cada um deles estabelece os itens a serem analisados e a forma de avaliação empírica.

Nesse sentido, Alcântara et al (2017) complementam com a sugestão de utilizar mecanismos avaliativos (Mapa de Bens Públicos - MBP - e Mapa Semântico de Expectativas, Necessidades, Capacidades, Interesses e Representações - ENCIR) capazes de “explicitar fatos, valores e seus respectivos significados, em consonância com Habermas (percepção do mundo-da-vida por meio das relações entre fatos e valores sociais). Também trazem a visão de Putnam de que os “elementos constitutivos da avaliação são imbricados e passíveis de discussão racional”. Na conexão perspectiva valorativo-comunicativa da avaliação, afirmam que os processos avaliativos devem considerar as capacidades dos envolvidos, de forma inclusiva, dialógica e deliberativa (ALCÂNTARA et al, 2017; p. 810). Baseado em revisão de literatura sobre o tema, os aspectos fundamentais foram consolidados para construção da proposta de modelo avaliativo, que, a partir de Habermas e Putnam, agregaram autores que tratam da avaliação e respectivos modelos, da dicotomia entre fato e valor, gestão social e valores públicos (ibidem; p. 811).

Coelho (2011; p. 284) identifica que os estudos do CEBRAP no projeto de pesquisa sobre os mecanismos de participação social nas políticas públicas trouxeram duas conclusões principais: 1) “o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores”; e 2) que o “reconhecimento de que a gestão participativa traz à tona questões relacionadas à distribuição de poder”, exigindo ações específicas para a inclusão de atores não organizados e/ou marginalizados. Para avaliar os resultados das experiências institucionalizadas de participação social é proposto um modelo com quatro dimensões e respectivos indicadores: 1) Inclusão; 2) Participação; 3) Debates; e 4) Conexões³³. Por outro lado, Costa e Peres (2014) indicam três modelos teóricos que podem explicar as instituições participativas, que se baseiam em diferentes autores:

³³ “1) Inclusão – para descrever quem está sendo incluído e o grau de heterogeneidade dos participantes conforme características sociodemográficas, políticas e associativas. 2) Participação – para descrever como a agenda de trabalho é estabelecida e como a organização das discussões e as práticas de deliberação, persuasão, acordos e confrontos se dão nas reuniões. 3) Debates – para identificar os temas presentes na agenda e descrever o conteúdo das discussões, bem como para mapear as proposições que surgem por meio desse processo. 4) Conexões – para descrever os elos com os poderes Executivo e Legislativo nas esferas municipal, estadual e nacional, com outros fóruns participativos, com outras instituições do setor e com outras organizações públicas e privadas. (COELHO, 2011, p. 284)

Teoria da Aprendizagem Social, Teoria da Estrutura de Oportunidade Política e Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil.

Almeida, Carlos e Silva (2016), estudaram a aplicação do Índice de Efetividade da Participação (IEP) nos conselhos da Assistência Social, composto por indicadores em três níveis³⁴: grau de institucionalização dos conselhos, abrangência e das condições da deliberação e qualidade da representação política.

Martelli, Tonella e Coelho (2021) apresentam o Índice de Estrutura Institucional³⁵ (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa³⁶ (IAP), baseados em variáveis da dimensão técnico-administrativa e aspectos da antiguidade e capilaridade dos conselhos³⁷. Destacam a forte relação entre os dois índices na institucionalização das IPs e a variação de papéis relacionada a três fatores (“(i) oportunidades políticas; (ii) dinamismo e configuração das comunidades de políticas; (iii) capacidades estatais pré-existent nas políticas”); o grau de desenvolvimento da estrutura institucional condiciona a arquitetura participativa dessas organizações (MARTELLI, TONELLA e COELHO, 2021).

Lima et al (2014) analisam os conselhos com base no Índice de Institucionalização nas dimensões: reconhecimento do Estado, recursos disponíveis e aprendizado acumulado. Para cálculo, atribuíram pontuações a cada variável, ponderadas de acordo com sua influência para a maior ou menor institucionalização dos conselhos. Os resultados apontaram para que “a institucionalização dos conselhos é um processo de consolidação e formalização das regras, bem como de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia”.

Em relação à transparência, considera-se adequado para este estudo a metodologia adotada pela CGU – Escala Brasil Transparente - EBT³⁸, adota as dimensões ativa e passiva, atribuindo 50% da nota a cada uma dessas. A primeira enfoca as ações governamentais de iniciativa da Administração, especialmente a partir da divulgação de informações abertas para a sociedade e a segunda visa pontuar o atendimento dos órgãos às manifestações – consultas, denúncias,

³⁴ Segundo os autores, tais níveis foram baseados no estudo de Souza, Teixeira e Lima (2012) sobre a “arquitetura da participação” nos conselhos nacionais.

³⁵ Segundo os autores, no mesmo artigo, considera o “ano de criação e existência de ministérios, secretarias nacionais, estaduais, municipais, de sistemas nacionais, de planos e fundos”.

³⁶ Conforme a mesma fonte, “diz respeito ao grau de institucionalização da participação, este relacionado à dimensão político-relacional das capacidades estatais. Foi mensurado pela existência de conselhos e conferências nos três níveis da federação e pela idade de cada IP, a fim de perceber sua antiguidade no setor”.

³⁷ A metodologia adotada pelos autores será explicada em detalhes no estudo de caso desta tese.

³⁸ Disponível em https://mbt.cgu.gov.br/static/Metodologia%20EBT-360_2ed.pdf

solicitação de informações, etc. No entanto, saliente-se que tal análise foi interrompida pelo órgão, sendo necessária a avaliação pelo(a) interessado(a).

A seguir, serão apresentados, de forma sucinta, os principais instrumentos de participação e controle social, com destaque para os instrumentos de maior relevância para o presente estudo, iniciando-se pelo acesso à informação, na medida em que o controle só pode ser efetuado se as mesmas estiverem disponíveis.

2.3. Instrumentos de participação e controle social

Para Peruzzotti (2001, apud FONSECA et al, 2014), estamos diante de um novo contexto, no qual a *accountability* social se une à legal, em razão das demandas de maior transparência e participação por parte da sociedade.

Os diferentes meios de participação social podem apresentar diferentes graus de formalização e formas de organização e passaram, ao longo do tempo, por reconhecimento distinto pela sociedade. Tradicionalmente, se relacionam às eleições (voto e afiliação a partidos políticos) e novas formas de participação coletiva como protestos e greves afloraram (SCHWARTZMAN e REIS, 2004, apud VAZ, 2013). Segundo Costa e Peres (2014), entre os modelos de arranjos participativos existentes no Brasil destacam-se: audiências públicas, conselhos de políticas públicas, conferências, autogestão, Comitês de Bacias Hidrográficas, Plano Diretor Municipal, plebiscitos e referendos.

Para Paes de Paula e Keinert (2016), as pesquisas sobre as inovações participativas ainda precisam ampliadas, considerando o crescimento dos fenômenos de participação na Administração Pública e da impossibilidade de generalizações, em razão da concentração em estudos de caso e baixo grau de continuidade temática. Embora tais estudos avancem, se focam em “instituições participativas que afetam a Administração Pública” (conselhos gestores, Orçamento Participativo, audiências públicas, fóruns e conferências), com focalização setorial e na direção do Estado para a sociedade, “evitando o protagonismo social, ou seja, um redirecionamento desse olhar a partir da sociedade”.

Nas convenções internacionais, o acesso à informação é garantido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), ratificado em diferentes acordos e convenções. A participação está condicionada ao acesso à informação, o que resulta em *accountability* – entendida como um elemento fundamental das

sociedades democráticas. Há “três princípios básicos que norteiam o diálogo entre Estado e sociedade: a igualdade deliberativa” (reconhecimento entre iguais), a pluralidade (diversidade de visões nas decisões) e a publicidade (transparência, visibilidade e “controle público sobre as ações do Estado”) (CUNHA, 2009, p. 69).

É importante ressaltar que o SUAS representa uma grande inovação na política de Assistência Social, ao estabelecer um sistema único, integrado e participativo em todo o país, que pressupõe a participação social e o controle por parte da sociedade (RODRIGUES e BEZERRA, 2020). No entanto, o acesso à informação – publicização dos documentos, decisões e demais informações - no Sistema e nas políticas públicas relacionadas tem sido um grande bloqueio para o exercício da participação e do controle social, utilizada como instrumento de poder em desfavor da sociedade (Raichellis & Wanderley, 2004, Machado, 2008).

As principais conclusões do estudo do IPEA (PIRES e VAZ, 2012) que mapeou a evolução, distribuição e incidência de interfaces socio estatais nos programas federais indicam quatro caminhos trilhados nas últimas décadas: a) aumento das interações intersetoriais ao longo do tempo (quase 90% dos programas); b) consolidação da “diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal”; c) padrões de formas de interface – individual ou coletiva – entre as áreas temáticas e o caráter (finalístico ou apoio) dos programas; e d) percepção diferenciada dos gestores sobre as contribuições em grupos de áreas temáticas das políticas públicas, centradas em transparência, legitimidade das ações, fiscalização e controle ou correção de rumos e metodologias.

Quanto aos meios de realização prática³⁹, a participação cidadã em processos de construção de políticas ou tomada de decisão política se configura de forma crescente: troca de informações, consulta, tomada de decisão conjunta, iniciação e controle pelas partes interessadas (MCGEE, 2003). Nesse aspecto, se destaca a relevância da participação do cidadão nas decisões públicas como elemento básico para a cidadania e a vontade popular (SILVA, 2014, p.106).

Controlar pressupõe participação, que exige acesso a informações sobre o que se pretende analisar e avaliar. Assim, a informação clara e disponível é questão fundamental para a participação social, de forma a permitir a cidadania deliberativa baseada em dados concretos, na medida em que as questões públicas devem ser

³⁹ Como contribuição sugere-se a visita ao sítio do Instituto Update (<https://www.institutoupdate.org.br/>), que apresenta diversos estudos e ferramentas para o fortalecimento da participação social.

“compartilhadas com as diferentes organizações e/ou representações da sociedade civil”, de modo a decisão coletiva (TENÓRIO e MARQUES FILHO, 2006; p. 109).

Pesquisa de Costa, Olivieri e Teixeira (2016) analisou 10 artigos que tratam sobre os temas participação, eficiência e *accountability* e os resultados indicam o uso das tecnologias de comunicação e informação como fundamentais para ampliar o acesso de participantes ao orçamento participativo digital (Belo Horizonte); porém, a deliberação foi limitada à escolha de obras indicadas pela Prefeitura Municipal.

Segundo Lavalle et al (2004 a e 2004b), a aprendizagem e mobilização popular é condicionada ao provimento do cidadão com informações qualificadas, de forma a desenvolverem as habilidades técnicas e atitudinais capazes de empoderá-lo para participar das arenas de diálogo com o poder público. O termo, também conhecido como *Empowerment* é um resultado da possibilidade de participação integral, com discussão dos interesses e acordos e “fortalecimento do protagonismo dos setores excluídos. (ARMANI, 2000).

A liberdade de imprensa é um fator importantíssimo para o controle social; no entanto, em um contexto de proliferação da *fake news*, é preciso cuidado, para que não se torne um mecanismo de manipulação (ARENDT, 1967, p. 30). A autora ainda ressalta que a ausência da verdade é habitualmente utilizada como instrumento de manipulação, na medida em que “as mentiras foram sempre consideradas como instrumentos necessários e legítimos, não apenas na profissão de político ou demagogo, mas também na de homem de estado” (ARENDT, 1967, p. 2). Se observa esse posicionamento na pandemia da COVID-19 pelo governo federal, que ao divulgar amplamente mentiras, tanto em relação à seriedade da doença quanto da importância da vacina, especialmente pelo presidente Bolsonaro, que provocaram a morte de centenas de pessoas. Nesse sentido, Conceição (2018; p. 145) destaca o papel das instituições de imprensa/mídia para esclarecer o cidadão sobre a veracidade das declarações e/publicações, para que as decisões que este toma sejam baseadas em informações reais e não em factóides de indivíduos e/ou grupos com interesses não convergentes ao bem comum.

Na atualidade, é indispensável o uso de TICs para aumentar a transparência; no entanto, nem sempre é possível identificar claramente o que é verdade e o que não é. Além dos conhecidos esquemas de pirâmide, roubos de credenciais ou roubo de informação pessoal, a evolução informática tornou possível a “engenharia social”,

que tem sido uma ferramenta de manipulação de indivíduos e massas⁴⁰. Se por um lado as TICs são entendidas como meios que reduzem a interação social – “necessárias para a participação civil significativa”), por outro permitem a participação das minorias excluídas (LAPA et al, 2018; p. 60). Dias (2021; p.68) sintetizou o uso democrático das TICs nos temas Governança Participativa, Tecnologia de Informação e Comunicação na Governança Participativa, Inovação Social e Educação tecnológica e sociedade voltados para a abordagem sociotécnica “pois abarca o interesse organizacional concomitantemente com as demandas sociais.

É fundamental resgatar o histórico brasileiro no uso da informação como instrumento de manipulação, cujo direito de acesso é tratado como instrumento de poder, privilégio e arma política (HERKENHOFF e RABELO, 2011; p.187).

A participação político-eleitoral é certamente o meio mais divulgado de participação social, com foco na escolha de representantes políticos(as) que, supostamente, serão os(as) defensores das ideias que determinado indivíduo/grupo deseja que se concretizem. Tal meio poderia, certamente, ser um importante mecanismo de *accountability* vertical; no entanto, tal defesa nem sempre ocorre, na medida em que diferentes aspectos precisam ser considerados. Destacam:-se o uso intencional de discurso vazio para a (re)eleição (MANIN, PREZEWSKI e STOKES, 1999); como “déficit de accountability” (não obrigatoriedade de prestar contas a toda a sociedade (O’DONNELL, 1998); a eleição de outro que não o candidato votado no sistema proporcional⁴¹; e a troca de partido sem perda de mandato, nem sempre coerente com o anterior⁴².

As novas tipologias identificadas em estudo de Borba (2012) sobre os modelos de classificação da participação política indicam que embora a discussão teórica sobre o tema tenha evoluído, tal evolução se resumiu à inclusão de novas modalidades, mas trouxeram o “problema da caixa-preta” descrito por Huxtin e Denk (2009). Segundo essa visão, embora a pesquisa tenha avançado em termos do perfil dos indivíduos e das modalidades, por serem superficiais, não esclarecem como ocorre o processo de escolha.

Para Borba (2012), as contribuições do estudo de Sabucedo e Arce (1991) trouxeram como questões fundamentais a possibilidade de distinguir as modalidades

⁴⁰ Sugere-se a leitura do livro digital “Formação de sujeitos em espaços sociais virtuais”, disponível em <https://abre.ai/gkF3>.

⁴¹ Vide matéria do Senado: <https://shre.ink/l8wO>.

⁴² Vide <https://shre.ink/l8wP>.

de participação, “recolocarem a ideia de participação não convencional num outro plano, cuja distinção se daria no caráter violento ou não da ação” e incluírem formas não convencionais de participar, como “como escrever a um jornal e participar de protestos e greves autorizadas”, às quais, atualmente, se agregariam as possibilidades virtuais.

Como ressalta Gohn (2000, p. 13), movimentos sociais podem ser conceituados de diferentes formas, de acordo com o olhar de quem os define, como resumiu Lapa et al (2018) a partir das circunstâncias (estrutura descentralizada, autocomunicação de Massa, esfera pública, espaço de aparência/midiápolis, Espaço Híbrido = Rede + Rua) ou dos fatores (pluralidade. agir comunicativo, imprevisibilidade da ação, mundo comum, caráter processual, compartilhamento da emoção e companheirismo e confiança) (LAPA et al, 2018).

Conforme Touraine, os movimentos sociais são a consequência de um processo de questionamento/conflito, que se traduz em projeto cultural (Touraine, 1998: 131), que ocorre no contexto “... da produção das grandes orientações normativas da vida social” (Touraine, 1996: 12). Já para Melucci (1996: 28, apud NUNES, 2014), “um movimento é a mobilização de um ator coletivo (i) definido por uma solidariedade específica, (ii) envolvido num conflito com um adversário pela apropriação e o controlo dos recursos valorizados por ambos (iii) e cuja ação implica uma rutura com os limites de compatibilidade do sistema em que a ação tem lugar”.

Existem diversos novos tipos de movimentos sociais contemporâneos; considerando o foco deste estudo e o perfil do público atendido pelo SUAS, cabe destaque aos movimentos de pessoas pobres, que se limitam à sua capacidade de participar do controle estatal sobre a distribuição de recursos cruciais para a sobrevivência de pessoas pobres.(BLIKSTAD, 2017, p. 7). A participação do cidadão nas políticas públicas é fundamental, sendo os movimentos sociais um meio tradicional, pós Constituição Federal (BRASIL, 1988); mas tal representação social passou por diversos momentos de avanço e retrocesso na história nacional.

Para Lavalle et al. (2018), tais movimentos são significativos para as políticas públicas que, de forma circular, influenciam seu surgimento, crescimento e sucesso. Complementando a análise, para Abers et al (2018), sua evolução está condicionada ao regime político (“configuração das relações entre os atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais”) e aos subsistemas de política pública (“configurações de poder específicas a cada

setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso a esses setores e influência sobre eles”). Para os autores, tal configuração define os recursos disponíveis para cada movimento e como os mesmos os utilizam para influenciar as políticas públicas, como demonstram diversos estudos, com destaque para Cortes (2009), Gutierrez (2015), Losekann (2009), Pavez, Toledo e Gonçalves (2009), Rubim, Fernandes e Rubim (2010), Serafim (2013) e outros.

Assim, cabe ressaltar que tais movimentos se associam aos descritos por Teixeira (1997; p. 192); como integrantes da mobilização da sociedade civil no SUAS (PNAS, 2004), se conjugam aos demais mecanismos, porém exigem a responsabilização, o controle social e transparência das decisões.

Neste estudo, adota-se a conceituação de Gohn (2008, apud VERCELLI, 2010), que os define como “ações sociais coletivas, de caráter sócio-político e cultural, que viabilizam formas distintas da população se organizar e expressar suas demandas”. Envolve três componentes básicos: 1) “são forças sociais organizadas que aglutinam e associam pessoas em torno de causas, interesses e objetivos comuns”; 2) “são ações coletivas diretas e indiretas de pressão, de denúncia, de resistência, como processos sequenciais, com certa continuidade, embora não necessariamente os movimentos tenham formalização, ou sejam institucionalizado”; e 3) “a incidência do movimento é, sobretudo, política. [...] está no campo das relações de poder na sociedade”. Para Gohn (2008; apud VERCELLI, 2010), os movimentos sociais, que visam atender as demandas sociais imediatas ou promover transformações sociais estruturais, podem ser classificados em três tipos e seus interesses: identitários (direitos sociais, econômicos, políticos, sociais e culturais), condições de vida e de trabalho e atuação em redes sociopolíticas e culturais.

Considerando que tais mídias permitem o trânsito entre movimentos, as autoras propõem uma tipologia, na qual em um extremo situa-se a ação coletiva tradicional – “que se utiliza da Internet para gerenciar a participação e os quadros de ação coletiva” e o no outro a “ação conectiva, totalmente auto-organizada pela rede, com pouca ou nenhuma coordenação e conteúdos moldados por quadros de ação pessoais inclusivos”, com um tipo intermediário, que mescla características dos dois tipos (THIBES et al, 2020; p. 53). Nesse novo cenário, surgem novos tipos de organização social, que nem sempre são formalizados, como os coletivos, que se utilizam das mídias digitais para o relacionamento com seus membros.

Cabe ressaltar que tais manifestações se apresentam como mecanismos de

confronto das forças sociais que muitas vezes tentam implantar um modo de vida que sem sempre corresponde aos interesses da sociedade (CASTELLS, 1976, p.10).

Para Anheier e Siebel (1990) o Terceiro Setor é o “universo que envolve organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias privadas, fundações e entidades filantrópicas, exercendo um importante papel social, econômico e político”. Tais organizações estão no escopo do direito de liberdade de associação, previsto na Constituição Federal brasileira e em diversos acordos internacionais⁴³.

Se historicamente o Terceiro Setor foi consagrado por sua atuação filantrópica/caritativa, ao longo do tempo vários grupos se organizaram visando atuar na construção da cidadania, especialmente com foco na participação/influência do cidadão nas políticas públicas e para aumento da capacidade pública (MORAES, 2001). Essa insuficiência estatal é também tratada por Melo Neto e Froes (2004, p.59), que afirmam que a formulação, implementação e gestão das políticas sociais é a causa da atuação estatal inadequada, tanto pela falta de foco nas mesmas, quanto pela execução financeira ineficiente.

Nos períodos posteriores, ocorreram diversas mudanças nesse cenário, discutidas a seguir, iniciando-se pelas novas normas legais aplicáveis ao segmento.

No escopo da Reforma do Estado, foram criadas as qualificações como Organização Social (OS - Lei nº 9.637/1998) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP - Leis nº 9.790/1999 e 13.204/2015).

Se o modelo das OSs pretendia ser um mecanismo de oferta de serviços públicos mais adequados - tinham o propósito de “permitir e incentivar a produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos do Estado” (MORAIS et al, 2018) - ao longo do tempo percebe-se que a mentalidade do capital ingressou nessa área. Dardot e Laval (2016) apontam tal tendência, com as regras do mercado concorrencial importadas para o setor público (p. 274), transformando a gestão pública e utilizando a privatização como um de seus principais mecanismos, o que vem acontecendo em várias áreas das políticas públicas, como a Saúde.

⁴³ “O direito à liberdade de associação está consagrado em tratados internacionais de direitos humanos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (art. 20), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 22), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 5º), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 7º), a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 15), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (art. 26), a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (art. 24) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 29); Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização (art. 2º); além de tratados dos sistemas regionais de direitos humanos, notadamente na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 16) e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 11). Fonte: ENAP, 2019. Disponível em <https://abre.ai/gkF6>.

O modelo proliferou ao longo do tempo e segundo o Portal das OSs⁴⁴ apresenta questões controversas: contrato de gestão e concurso público ou em atividades típicas e exclusivas de Estado; uso de Recursos públicos para pagamento de custos indiretos e taxa de administração; prestação de contas; atraso no repasse de recursos; inclusão dos repasses para cálculo do limite de gastos com pessoal (LRF) e a aplicação da lei de licitações a esses contratos de Gestão. Para Fernandes (2009, p. 47), tais organizações assumem obrigações naturais do setor público, contrariando a “espontaneidade de atuação da sociedade civil”, sendo organizações substitutivas de outras de direito público, “cujas atribuições devem ser incorporadas pelos novos agentes privados” em contratos de gestão.

Outros autores indicam aspectos legais controversos no modelo das OSs (lei original, regulamentação e outras relacionadas), como o Conselho de Administração assumir as atribuições exclusivas da Assembleia Geral. Saliente-se que no modelo das OSs, o Conselho de Administração possui membros natos, oriundos do poder público⁴⁵. Esse aspecto é crucial, na medida em que a intervenção de entes estatais na gestão conflita com a necessária autonomia da organização, especialmente considerando a ausência formal da exigência de outras instâncias de controle social.

Segundo Fonseca (2022)⁴⁶, há falta de mecanismos capazes de propiciar o controle social, na medida em que as lacunas identificadas (transparência na seleção dos contratados, mecanismos de controle formais e ausência de métricas claras para avaliação dos serviços e custos) são comuns na gestão de tais contratos, mesmo em situações de pandemia mundial (COVID-19), configurando o que denominou como “excepcionalidade normalizada”. (FONSECA et al, 2021)

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), criadas por meio da Lei No 9.790/1999⁴⁷, da mesma forma que as OSs (Organizações Sociais) não configuram um modelo jurídico, mas uma qualificação que instituições sem fins lucrativos⁴⁸ podem adquirir cumprindo regras previstas na legislação e regulamentação, atendendo ao princípio da universalização dos serviços. A lei das

⁴⁴ <https://www.portaldasos.com.br/>

⁴⁵ Para compreender os aspectos jurídicos relativos a esse tema, vide o artigo “Composição do Conselho de Administração de organizações sociais quanto aos membros natos representantes do Poder Público”, de André Say, disponível em <https://abre.ai/gkGa>.

⁴⁶ Informações constantes no sítio do XI Congresso GIGAPP2022 – artigo 210. Terceirização das políticas públicas: opacidade e ausência de controle social. Disponível em <https://abre.ai/gkGb>. Acesso em 13 Out.2022.

⁴⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm

⁴⁸ O artigo 3º. da Lei no 9.790/1999 define os objetivos das instituições, dentre os quais se encontra a defesa de direitos, a promoção da assistência social e outros relacionados à população em situação de vulnerabilidade.

OSCIPs define várias áreas de atuação⁴⁹ das organizações, mais do que a lei das OSs, inclusive algumas “atividades notoriamente típicas e até mesmo de sua competência exclusiva, como a defesa do patrimônio histórico e do meio ambiente” (SANTOS, 2000, p. 134, apud THIESENA, 2009).

Um ponto a salientar nas OSCIPs é a permissão de participação de servidores públicos nos conselhos e diretoria; a legislação original (Lei Nº 9.790/1999) vedava “a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título”. Embora a Lei nº 13.800/2019 afirme a não aplicação de alguns normativos às OSCIPs⁵⁰, o MROSC (Lei nº 13.019/2014) suprimiu a proibição na alteração legal.

Para Thiesena (2009), as OSs e as OSCIPs estão amparadas por um aparato legal adequado, clara definição das atividades que podem ser publicizadas, os procedimentos de contratação e fiscalização dos recursos. No entanto, ressalta o risco de privatização de serviços públicos de forma indiscriminada, na medida em que “cabe à sociedade, todavia, não permitir que o Estado se abstenha de realizar suas obrigações e, de modo algum, faça substituir-se pelo terceiro setor”. Tal pensamento em relação às OSCIPs e também às OSs, é comungado por Fonseca (2019), pois transformam a governança de “grande parte das políticas públicas, em extensão dos negócios privados”. Destaca a fragilidade dos controles, tanto em termos processuais/de execução e de prestação de contas dos recursos utilizados, quanto em relação aos resultados para a sociedade, que não contam com mecanismos efetivos de participação e controle social.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015) avançou na questão das relações entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado, especialmente no que se refere às parcerias, modelo que substituiu os convênios. Outros pontos relevantes na nova legislação e sua regulamentação são inovação no contexto da participação e controle social, em relação aos normativos anteriores, não apenas nos procedimentos, mas também nos fluxos processuais⁵¹. Possibilita, também, que indivíduos ou organizações interessadas em realizar um projeto em parceria possam apresentar sua proposta ao poder público - Procedimento de Manifestação de Interesse Social

⁴⁹ Áreas: cultura, educação, ética, paz, cidadania, direitos humanos, saúde, desenvolvimento econômico e social e de tecnologias alternativas, voluntariado ou preservação e conservação do meio ambiente

⁵⁰ “Art. 31. As disposições das Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 13.019, de 31 de julho de 2014, e 9.790, de 23 de março de 1999, não se aplicam aos instrumentos de parceria e aos termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público.”

⁵¹ Os fluxos estabelecidos estão disponibilizados na Plataforma + Brasil: <https://abre.ai/gkGc>.

(PMIS). Cabe destaque que na falta de definição clara sobre o que é interesse social, esse mecanismo pode ser utilizado de forma inadequada (REZENDE, s/d).

O chamamento público é exigido para a seleção, assim como ocorre nas licitações nas demais contratações do governo; inclui critérios temporais, financeiros e técnicos na seleção, de todas as parceiras quando da realização de projetos em rede, outra inovação que contribui para a transparência e a *accountability*.

Há impedimento de formalização com organizações que apresentem características e/ou históricos negativos, institucionais ou dos dirigentes⁵².

O monitoramento e prestação de contas também são destaque no MROSC, que estabelece procedimentos específicos. No caso do monitoramento, prevê a avaliação pelos conselhos de políticas públicas (utilizando os mecanismos de controle social constantes da Lei de Acesso à Informação - Lei Nº 12.527/2011), assim como cria a Comissão de Monitoramento e Avaliação, que tem a atribuição de monitorar e avaliar tais parcerias (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016). A prestação de contas – parcial e final - é prevista no MROSC como obrigatória, de acordo com as informações e prazos definidos; é elaborado um relatório técnico de monitoramento e avaliação pelos técnicos, submetido à citada comissão. Deve ser disponibilizada em plataforma eletrônica aberta ao público, para viabilizar o controle social. Sediada no sítio do Ministério da Economia, a Plataforma Mais Brasil⁵³ permite obter informações sobre as parcerias firmadas no âmbito federal, embora a linguagem adotada não permita seu entendimento sem previa preparação.

Assim, a nova legislação apresenta consonância com os princípios da administração pública, com algumas exceções⁵⁴, exigindo adaptação também do Poder Público, na medida em que se traz regras claras que exigem seu cumprimento, assim como a “criação de instâncias de participação social próprias para o debate sobre fomento e colaboração com OSCs (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016).

Para Moraes (2001), embora tais instituições sejam relevantes em diversos aspectos sociais, seu financiamento em contexto capitalista pode colocar em risco sua missão, valores e objetivos sociais. Tenório (1998; p. 94; apud MORAIS, 2001)

⁵² Organizações com contas rejeitadas pela administração pública ou julgadas irregulares ou rejeitadas, organizações estrangeiras sem autorização para funcionar no Brasil e todas que não prestaram contas de parcerias anteriores. O impedimento inclui dirigentes que sejam membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental da parceria, assim como aos seus cônjuges/companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau. A limitação se estende aos dirigentes que tenham tido contas julgadas irregulares, inabilitados para cargos de confiança ou cometido improbidade administrativa.

⁵³ Vide <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/>

⁵⁴ Destaca-se que no caso de emendas parlamentares, o artigo 29 do MROSC dispensa o chamamento público, à exceção dos casos em que houver comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

alertou o risco do Mercado superar o bem comum: o capital invadindo a área social, a transferência de responsabilidades sociais para a sociedade civil, no contexto (neo)liberal, transformando a “ação emancipatória em compensatória”.

Tal situação se ampliou ao longo do tempo, com ampla terceirização das atividades da Assistência Social, especialmente como estratégia para a privatização do setor público e a redução do Estado (SOARES, 2002), o que gerou a criação de empregos inseguros e precarização das condições de trabalho. Saliente-se que em muitos casos a terceirização é denominada como Parceria Público-Privada⁵⁵.

Segundo o IBGE (2015), na última edição publicada da Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (iniciada em 2006), quase 80% atuavam em prestação direta de serviços da Assistência Social. A pesquisa, além de demonstrar a atuação das OSCs em atividades finalísticas da Política, não foi atualizada posteriormente, o que demonstra a falta de preocupação da gestão Bolsonaro com a questão social no país e o interesse dos gestores em não divulgar os dados sobre a terceirização da Assistência Social.

Embora a intersectorialidade seja importante para a sociedade, de forma a que os três setores – Estado, Mercado e Terceiro Setor – criem condições adequadas para a população por meio de serviços públicos (REZENDE, s/d), nas últimas décadas têm sido comum a transferência irrestrita da execução de políticas públicas para entidades sociais, o que prejudica, inclusive sua atuação. A terceirização (por via das OSCs) e a precarização das condições de trabalho são apresentados como um desafios a serem vencidos em várias áreas, por diferentes autores. É importante ressaltar que tal modelo reduz a capacidade dos atores do Sistema de influenciar nas políticas públicas relacionadas, na medida em que não são protegidos pela estabilidade e suas manifestações, se contrárias ao poder vigente, podem gerar a perda do emprego (PEREIRA, BIZARRIA e TASSIGNY, 2019).

Assim, podemos resumir o que deveria ser a gestão social e o Terceiro Setor em sociedades democráticas, que dependem da participação como um elementos

⁵⁵ Parceria Público-privado: Modelo que propicia o ingresso de recursos do setor privado na consecução de serviços públicos, mediante o compartilhamento de riscos. Sua regulamentação foi publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2004. A década de 90 foi palco de muita discussão sobre as possibilidades de institucionalização desse tipo de parceria, também no campo da execução de políticas sociais. As discussões vão desde visão neoliberal, que tem como modelo as políticas 80 privatizantes e o desmonte do Estado de bem-estar social, até àquelas que apontam novas formas de cooperação, garantindo o papel de controle do Estado na garantia do interesse público. Segundo Jegeri 1996, existem hoje experiências de associações entre organizações públicas e privadas, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento (como o Brasil) que vem se proliferando em nível nacional e local. “Mais recentemente, com o crescimento do setor não lucrativo/ não governamental, têm se tornado comuns novas formas de cooperação também no campo da execução de políticas sociais” (JEGERI, 1996, p. 160). (BELO HORIZONTE, 2007)

fundamentais para sua sustentabilidade ampliada⁵⁶:

[...] o conceito de gestão social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado terceiro setor, mas também a identificá-lo como uma possibilidade de gestão democrática na qual o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas igualmente o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica, mas, além disso, a responsabilidade social; não é a res privada, mas sim a res pública; não é o monólogo, mas, ao contrário, o diálogo. (TENÓRIO, 2005).

Um destaque importante, finalizando esta discussão, é o caso das organizações da sociedade civil que atuam com a finalidade de serem observatórios sociais. Esse tipo institucional, criado na Europa e com crescente crescimento no Brasil, tem diferentes conceituações. De acordo com o estudo de Soares, Ferneda e Prado (2018) as características dos observatórios atuais podem ser resumidas de acordo com suas dimensões - origens, organização e gestão, funções, recursos, parceiros e agentes e produtos. Nas novas funções sociais dos observatórios, os autores destacam sua importância para facilitar o acesso a informações confiáveis pela sociedade e viabilizar o processo decisório estruturado pelos gestores públicos. Tais informações se destacam por resultarem do tratamento “inteligente” de dados primários, com interpretação e reflexão: tornam-se uma tecnologia social de gestão da informação e do conhecimento (KÖPTCKE, 2007).

Para Albornoz e Herschmann (2006), os observatórios podem ser classificados como “fiscal” (monitorando os meios de comunicação) ou “think tank” (além das demais atividades, promove novas reflexões e intervém nas políticas públicas). Assim, tornam-se “espaço de transparência sobre os fenômenos sociais” (CENECORTA, 2005), pois permitem o acesso de diferentes atores a análises diferenciadas sobre a realidade.

A participação é elemento primordial da cidadania, pois as vozes sociais precisam ser ouvidas para que as políticas públicas sejam efetivas. O controle social vai além da mera participação; implica em sujeição dos atores públicos ao escrutínio social e ao eventual questionamento das decisões (SIRAQUE, 2004). A Constituição Federal (BRASIL, 1988) trouxe a possibilidade de um governo mais conectado com

⁵⁶ Segundo a Parceria 21 (1998), a sustentabilidade ampliada envolve diversas dimensões: “ética, na medida em que o equilíbrio desejado pressupõe não apenas o estabelecimento padrão de organização da sociedade, mas o destino das gerações futuras; temporal, na medida em que estabelece o princípio da precaução e demonstra a necessidade do planejamento de longo prazo; social, que considera que apenas uma sociedade com diversidade política e menos desigualdade social será capaz de atingir o desenvolvimento sustentável; prática, considerando que é necessário romper com hábitos anteriores.” (MORAIS, 2001)

as reais demandas da sociedade, a partir da participação do cidadão na gestão das políticas públicas – proposição/concepção, planejamento e avaliação. Nesse novo contexto social, ganham destaque diferentes tipos de conselhos: de políticas públicas, de usuários e populares, como ressaltado desde o início da Política de Assistência Social pós CF 1988: “... os conselhos tem um papel importante na alavancagem de um processo de monitoramento e de avaliação aberto e transparente” (Brant de Carvalho, In Brasil/CNAS, 1997, p. 43, 44).

Os conselhos de políticas públicas se configuram como instâncias relevantes de participação da sociedade e muitas vezes obrigatórias em determinadas áreas das políticas públicas, especialmente para receber recursos do Governo Federal (COSTA e PERES, 2014). “A maior parte dos programas do governo federal prevê a participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas por meio dos conselhos de políticas” (CGU, 2012) e podem ser adotados os seguintes conceitos para essa instância participativa:

Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (IPEA 2012: Pires e Vaz p. 11)

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (Controladoria Geral da União - Controle Social - 2012, p.21)

Conselhos de Políticas Públicas: São resultados das conquistas alcançadas pelas Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social, nas quais previa-se a constituição de conselhos de políticas públicas com representação paritária entre estado e sociedade civil. [...] Baseiam-se em um espaço consultivo e muitas vezes deliberativo para discussão em determinadas áreas de políticas públicas congregando representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil (TATAGIBA, 2005, apud COSTA e PERES, 2014).

Tatagiba (2004, p.348) ressalta os conselhos como bens comuns, que precisam ser preservados e fortalecidos, apesar das divergências entre os atores sociais públicos e privados. A pluralidade de tais espaços compartilham a responsabilidade de negociar e produzir as políticas públicas.

São características dos conselhos, para Covas (2016?): a) são órgãos colegiados, compostos por representantes governamentais e da sociedade civil; b) permanentes – definidos na “Constituição, criados por lei e regulamentados pelos regimentos internos ou estatutos”, seguindo o princípio da paridade entre o Poder

Público e a Sociedade Civil; c) têm a responsabilidade de “formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal”; d) exigem base legal para criação, definição das atribuições e demais atributos (duração dos mandatos, função e outras); d) é considerado serviço relevante prestado aos níveis de governo, sem remuneração ou gratificação; e) é subordinado à fiscalização financeira, contábil e orçamentária dos Tribunais de Contas.

Podem ter função fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e/ou consultiva⁵⁷ (COVAS, 2016?) e segundo Teixeira, Souza e Lima (2012, p.17), os colegiados estabelecidos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento, normalmente classificados em conselhos de: políticas, políticas, fundos e/ou assessoramento estratégico. Para Teixeira, Souza e Lima (2012), as atribuições predominantes por tipo de conselho e os públicos prioritários são:

Quadro 5. Atribuições predominantes por tipo de conselho

Tipos de conselho	Atribuições predominantes	Públicos prioritariamente convocados
Políticas públicas	• Apontar diretrizes e prioridades. • Normatizar procedimentos.	• Especialistas. • Interesses em conflito (por exemplo, entre capital e trabalho), e o Estado parece ter a função de mediador.
Direitos	• Coordenar, monitorar e avaliar as políticas, promover a participação e orientar diferentes públicos.	• Marginalizados do sistema político (movimentos populares e movimentos identitários).
Fundos	• Aprovar planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. • Julgar processos e concessão de benefícios a determinadas organizações.	• Interesses em conflito (por exemplo, entre capital e trabalho), e o Estado parece ter a função de mediado

Fonte: Teixeira, Souza e Lima (2012)

Idealmente, as características desejadas de um Conselho de Política Pública, conforme estudos na área, são: ser paritário, deliberativo, ter gestão federativa, participativa e compartilhada com eleitos da sociedade civil e controle social, vinculados a um sistema universal de política pública, respondendo pela gestão do fundo público correspondente (BRASIL-UNIÃO EUROPÉIA, 2012).

Muito se avançou nas políticas públicas em vários sentidos, como a obrigatoriedade de realização de diagnósticos periódicos para a formulação dos planos de trabalho e o estabelecimento de procedimentos claros para o repasse de

⁵⁷ Fiscalizadora – com foco no “acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes”. Mobilizadora – envolve o estímulo à participação popular e suas contribuições para formular e disseminar a informação sobre as políticas públicas. Deliberativa – autoridade para decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas da área. Consultiva - opiniões e sugestões sobre assuntos correlatos às políticas envolvidas.

recursos – especialmente no âmbito do SUAS – no entanto, vários aspectos continuam idênticos ao detectado por Carneiro (2006). Esse autor apresentava, vários desafios para a institucionalização dos conselhos, muitos dos quais continuam até o presente, especialmente em relação à representatividade e participação, ao desempenho institucional e à autonomia e dependência.

Cohn (2011) ressalta que tanto na organização e mobilização e nos espaços de participação social na relação Estado/ sociedade existe um traço comum: “crivados, em maior ou menor grau, por diferentes níveis de vulnerabilidade social, ou de compartilharem situações de exposição a riscos sociais”. A autora destaca três tendências nesses espaços: fragmentação das políticas públicas e disputa do mesmo público, interpretação da participação social como controle social e efetividade de tais mecanismos para seu fortalecimento.

Em 2013, relatório do IPEA apresentou os resultados de pesquisa com 27 conselhos nacionais e três comissões, de áreas centrais das políticas públicas, com presença da sociedade civil entre os membros e criados por decreto presidencial ou lei. Os principais resultados revelaram, dentre outros: predominância masculina e de brancos, alta escolaridade e renda familiar e faixa etária de 41 a 60 anos. Nos pontos fortes, a representatividade foi indicada por 32% dos conselheiros, envolvendo aspectos da composição do conselho, da qualidade dos representantes e sua vinculação às bases. O fortalecimento da democracia foi o menos citado (13%), apresentando respostas vagas. Nas melhorias potenciais, as respostas se concentraram em torno da estrutura organizacional e qualidade das discussões (%) e Representatividade (27%), sendo que a menos citada foram as articulações (14%).

O mesmo estudo indica que, na composição do conselho, a baixa participação da sociedade civil pode ser “reflexo de menor disponibilidade ou assiduidade dos representantes do poder público, informação indicada pela parte dos conselheiros que participaram da pesquisa”, indicado como um dos principais pontos negativos pelos respondentes. A composição dos conselhos é definida por eleições na maioria dos conselhos, seguida por entidades predefinidas (conforme regimento interno) e por processo seletivo. Em relação à representação, os principais resultados indicam que 82% dos conselheiros afirmam ter base de apoio, com contato constante (38% sempre e 56% frequentes), que ocorre em torno de 40-50% independente da finalidade (definir posição, relatar deliberações, prestar contas ou construir articulações). Tais contatos acontecem, em ordem de prioridade, por meio de: e-

mail/lista de discussão, reuniões presenciais, conversas pessoais ou telefonema.

Ao serem questionados sobre os interesses defendidos, contrariamente ao que foi apontado por Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e Lavalle e Castello (2008), os resultados do IPEA (2013) indicaram que como 1a. prioridade, 39% escolheram o “interesse de toda a coletividade”, acima de “interesses da minha instituição” (17,2%) e de “interesses do meu setor” (12,2%). No papel do conselho para fortalecer a democracia, o controle social aparece em penúltimo lugar (25%), junto com “própria existência do conselho”, acima apenas de “inserção em um sistema de políticas públicas” (12%), com destaque para “diálogo entre governo e sociedade civil” (3%).

Quanto à efetividade dos conselheiros, a partir da participação no conselho, o estudo analisou três questões básicas: “i) avaliação da estrutura organizacional e do funcionamento dos conselhos; ii) percepção dos conselheiros quanto à capacidade propositiva e ao impacto ou influência dos conselhos sobre outras instâncias políticas e esferas da sociedade; e iii) avaliação dos conselheiros quanto à qualidade das articulações decorrentes da atuação no conselho”. Tais pontos se basearam em questões que envolvem aspectos do cotidiano do conselho e a pesquisa demonstrou que os “problemas estruturais não estariam entre as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no exercício de suas atividades”, embora citados. Também foram identificados como pontos a melhorar as comissões e grupos temáticos e “questões relacionadas ao andamento e à frequência das reuniões, como tempo de discussão e acesso à pauta com maior antecedência (IPEA, 2013).

No caso dos meios de comunicação e divulgação do trabalho do conselho, embora parte os considerem adequados, há clara insatisfação de significativa parcela de conselheiros (27%), “o que poderia indicar que os conselhos têm dificuldade de estabelecer uma comunicação mais eficaz com a sociedade.

Nos assuntos pautados nos conselhos, a compreensão da linguagem e dos assuntos é apenas parcial, por 51,8% no primeiro e 61,5% no segundo; no Grupo de Políticas Sociais esse percentual cresce para 60,8% nos assuntos e decresce para 53,9% na compreensão da linguagem. Importante observar que os resultados apontam para uma tendência negativa na compreensão dos assuntos, à medida em que aumenta o tempo de permanência do conselheiro no conselho (IPEA, 2013), o que pode apontar para a importância de renovação dos quadros.

Na qualidade das discussões, os pontos a serem aperfeiçoados incluem a metodologia - 36% - (“tornando-a mais objetiva, seja tornando-a mais democrática,

permitindo, assim, que os conselheiros falem sem constrangimentos”), definição de prioridades - 26% - (“discutindo temas que tivessem mais a ver com suas temáticas de trabalho”), disputas internas (12%) e com o regimento interno, sendo necessária sua revisão ou porque “as regras do jogo no conselho também são objetos de disputa” para 17% dos respondentes. O caráter deliberativo foi apontado por 31%, o acompanhamento e a implementação de políticas por 34% (somados), enquanto 15% apontam a proposição e 11% agendamento e pressão política. O estudo finaliza apresentando os desafios enfrentados; além de outras questões relevantes, destacam-se: maior envolvimento governamental nas decisões do conselho, assim como maior divulgação das atividades desse órgão para a sociedade (IPEA, 2013).

No relatório específico que analisou a percepção dos conselheiros sobre o CNAS (IPEA, 2012), os pontos fortes se referem aos aspectos relacionados “à capacidade de atuação e engajamento dos conselheiros ou à capacidade de o conselho exercer o controle social de forma democrática”. As potenciais melhorias mais citadas se relacionam às condições de trabalho de forma ampla: capacitação, recursos financeiros e estruturais para atuação, aumento da participação popular e autonomia no controle social. De forma geral, o estudo apresenta as propostas de ampliação do debate e implantação de soluções em três questões básicas: “capacitação dos conselheiros, [...] melhoria das condições estruturais e financeiras para a atuação dos conselheiros e do próprio CNAS e [...] ampliação da autonomia, da participação popular e das formas de visibilidade do trabalho do CNAS”.

A Academia se dedicou muito ao estudo dos conselhos em diferentes áreas das políticas; no entanto, muitas das constatações iniciais de Carneiro ainda persistem. Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), ao analisar a produção acadêmica sobre o tema nos 10 anos anteriores, identificaram que na Assistência Social o foco foram as dinâmicas internas e os atores, com ênfase em seu papel de mediador das políticas públicas entre o governo e a sociedade civil e da mudança do paradigma: “os conselhos foram quase sempre abordados como instrumentos fundamentais e constitutivos do deslocamento da assistência social do terreno da filantropia para o terreno próprio da política pública”. As autoras destacam que, embora os estudos tenham tido importante ênfase nos enfoques histórico-institucional, a associação entre conselhos, democracia e políticas públicas não foi alvo de análise teórica suficiente sobre como ocorrem e os meios de sua operacionalização e novos temas não foram incluídos, sugerindo o enfraquecimento dos estudos sobre os conselhos.

Lavalle et al (2016) destaca que, embora tenha havido acúmulo de conhecimento sobre os conselhos, os estudos deixaram uma lacuna sobre a efetividade das instituições participativas, especialmente por terem sido realizados em estudos de caso. Assim, é necessário “adoção de unidades de observação e de agregação adequadas para permitir o exame das IPs em níveis empíricos mais gerais e em níveis analíticos mais abstratos em vez de examinar um conselho específico e os processos políticos e de funcionamento colegiado atinentes a ele, como apontado por Pires (2010), assim como “emprego de modalidades de formalização e de quantificação com o intuito de sistematizar padrões de variação relevantes e avaliar os fatores causais subjacentes (Pires e Vaz, 2010b).” Os resultados permitiram identificar, também, nos atos normativos publicados pelos conselhos, cinco tipos de áreas decisórias nessas IPs: definição geral da política, fiscalização da política, gestão administrativa, autorregulação e autogestão e regulação de outras instâncias.

Corroborando o estudo de De Mario, Trindade e Tavares (2018), as decisões federais recentes colocam em xeque a democracia participativa, sendo o Decreto nº 9.759/2019 o principal instrumento da gestão bolsonarista para destruir o tão arduamente conquistado anteriormente. Essa situação foi antecipada por Arendt (2004, p. 79), que alertou sobre a crise do governo que se denomina representativo sem de fato representar a sociedade e impede a participação social.

Os conselhos de usuários se apresentam como mecanismos importantes de participação direta dos interessados na prestação de serviços públicos, que são direito do cidadão e não se constituem em bens de consumo (COHN, 2011). Mas, embora a CGU tenha estabelecido, no âmbito federal, um serviço *on line* na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos⁵⁸ no qual o cidadão pode ser um conselheiro voluntário de um serviço/órgão/entidade pública, não constam as opções de cadastro para a Assistência Social.

O XII Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (março/2020) apresentou vários pontos importantes sobre a Participação de Usuários e Controle Social no SUAS (ID Conselho e a Pesquisa de Satisfação de Usuários). Segundo Priscilla Ribeiro dos Santos, do Grupo Processos Participativos na Gestão Pública/ UFRGS, a organização política dos usuários vai além dos limites do Estado, envolve outros tipos de arranjos e são relevantes para que o controle social efetivamente

⁵⁸ Disponível em <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/auth/enquetes/voluntario>.

possa ocorrer. “Contribuem para a mobilização, a articulação e o fortalecimento do exercício do controle social”, ao viabilizar a participação ampla e democrática do público-alvo da Assistência Social. (SANTOS, 2018). A autora identificou, ainda, que 12,1% dos respondentes afirmaram não possuir representantes de usuários nos conselhos municipais (SANTOS, 2018). No âmbito estadual, o perfil dos conselheiros na amostra de conselhos estaduais analisada é de homens, de 39 a 68 anos, apresentando diversidade étnica/cultural, com ensino médio completo, atuando com trabalhadores autônomos, com renda de menos de 1 a 8 salários mínimos, que tinham trajetória participativa (saúde, segurança alimentar, criança e adolescente) e mandado de 1 a 3 anos.

Se em 2005, um levantamento realizado pela Câmara identificava a existência de conselhos nacionais em propriamente todas as áreas das políticas públicas⁵⁹, essa realidade mudou substancialmente, com as ações do Governo Bolsonaro, tentando minar a participação popular.

As recentes alterações legais, no governo Bolsonaro, reduziram drasticamente a quantidade e composição de conselhos de políticas públicas e outros colegiados que permitiam a participação da sociedade civil no âmbito federal.

As ouvidorias atendem ao previsto no art. 37, parágrafo 3º da Constituição Federal⁶⁰, que estabelece ao Executivo a obrigatoriedade de criar e manter serviços de atendimento ao cidadão e ao usuário dos serviços públicos, assim como garantir condições para sua manifestação positiva ou negativa, participação e controle social, pressupondo-se a avaliação periódica.

As ouvidorias atendem ao definido na Lei nº 9.784/99 (processo

⁵⁹ À época, o estudo citava a existência dos seguintes conselhos nacionais, com respectiva legislação de criação: Conama (Meio Ambiente) (Lei n. 6938/81); CNS (Saúde) (Lei n. 8142/90); CNE (Educação) (Lei n. 9394/96); CNAS (Assistência Social) (Lei n. 8742/93); CNPS (Previdência Social) (Lei 8213/91); CEDEFAT (Fundo do Amparo ao trabalhador) (Lei n. 7.998/90); CONANDA (Criança e Adolescente) (Lei n. 8242/91); CNDM (Mulher) (Lei n. 7353/85); CNDI (Idoso) (Lei n. 8842/94); CDDH (Conselho Nacional dos Direitos Humanos) (Lei n. 12.986/14); FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) (Emenda Constitucional n. 14 e Lei n. 9424/96); CNTB (Conselho Nacional do Trabalho) (Lei n. 8028/90); CODEFAT (Conselho Deliberativo do fundo de amparo ao trabalhador) (Lei n. 7998/90); Conselho de Política Cultural (Lei n. 9649/98 e Decreto 3617/00); CNE (Esporte) (Lei n. 9615/98 (Lei Pelé) e Decreto n. 4201/02); CNPCP (Política Criminal e Penitenciária) (Lei n. 7210/84 (Lei de Execução Penal)); CNRH (Recursos Hídricos) (Lei n. 9433/97 e 4613/03); CCFGTS (Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) (Lei n. 8036/90); CCT (Ciência e Tecnologia) (Lei n. 9257/96); CFDD (Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos) (Lei n. 7347/95 (Lei da ação civil pública)); CNCD (Combate à Discriminação) (Lei n. 9649/98 e Decreto n. 3952/01); CONTRAN (Trânsito) (Lei n. 9503/97 e Decreto n. 4711/03); CNDRS (Desenvolvimento Rural Sustentável) (Lei n. 9649/98 e Decretos n. 3508/00 e 3992/01); CNPA (Política Agrícola); (Lei n. 8174/91); CONIN (Informática e Automação) (Lei n. 7232/84); CNT (Turismo) (Lei n. 8490/92 e Decreto n. 860/93); CONAD (Antidrogas) (Lei 11343/06 e Decreto n. 5912/06); CRPS (Conselho de recursos da Previdência Social) (Lei n. 8422/92 e Decreto n. 568/92); e CGPC (Gestão de Previdência Complementar) Lei n. 9649/98.

⁶⁰ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; “

administrativo federal) que explicitamente visa “à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”, no que se refere aos princípios a serem seguidos pela Administração Pública - legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A regulamentação de tal lei (Decreto Nº 7.724/2012) estabelece a transparência em dois enfoques: a) ativa, na qual obriga a divulgação, nos sítios dos órgãos na Internet, das informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observadas as exceções previstas na lei; b) passiva, que consiste na criação de Serviço de Informações ao Cidadão – SIC (normalmente conhecidas como ouvidorias), com o objetivo de: “I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação”.

O acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal deu base para a publicação da Lei nº 12527/2011. Segundo esse normativo, aplicável a todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos três níveis de governo, a informação pertence ao cidadão, que pode solicitá-la sem justificativa, não podendo ser negada, à exceção das consideradas sigilosas e das informações pessoais.

Mais recentemente, a Lei Nº 13.460/2017, que “dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” estende tal concepção, na medida em que segundo o parágrafo inicial, visa estabelecer “normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”. O capítulo II trata das manifestações dos usuários de tais serviços, que podem ser prestadas à ouvidoria ou diretamente ao órgão prestador, sem a necessidade de qualquer explicação sobre sua motivação. O capítulo III trata especificamente das ouvidorias e estabelece suas atribuições no artigo 13, nas quais se destacam a promoção da participação do usuário, o monitoramento da qualidade dos serviços e a prevenção da corrupção, dentre outras (BRASIL, 2017).

Posteriormente, para proteção do cidadão, foi promulgada a Lei nº 13709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que inclui Ouvidoria na Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) - autarquia federal responsável pela normatização sobre a utilização dos dados.

Como instrumentos de intermediação entre o poder público e o cidadão e/ou usuário dos serviços, as ouvidorias são reconhecidas como instrumentos de gestão e de controle social (PEIXOTO, 2020). Para a OGU (2012; p.12), a ouvidoria desempenha importante papel na relação entre o governo e o cidadão, atuando como porta-voz da sociedade nos espaços governamentais, sendo um “aliado na defesa dos direitos do usuário, na busca de soluções de conflitos extrajudiciais e colaborador eficaz dos programas de qualidade implantados nas organizações”. O mesmo órgão assume a necessidade de uma unidade capaz de além de defender os interesses do cidadão, seja capaz de “procurar e apontar defeito na ação da instituição, [...] funcionar como um controle social da qualidade do serviço público” (ibidem, p. 17).

A ouvidoria atua como mecanismo interno de controle social, na medida em que ao buscar soluções para as demandas do cidadão, verifica os aspectos a serem aprimorados/corrigidos na gestão pública. O documento orientativo elaborado pela OGU (2012, p. 23) recomenda, explicitamente, que seu papel seja de intermediação – não de execução ou fiscalização – e que sua atuação seja isenta, nos dois sentidos - cidadão e administração, buscando soluções definitivas e não provisórias. A mediação entre o poder público e o cidadão viabilizam identificar demandas não atendidas e aperfeiçoar a ação pública (MENEZES, 2015, p. 16; MPOG, 2012).

A OGU (2012), ao tratar do papel das ouvidorias em um sistema de participação social, destaca que atuação além do atendimento de questões individuais: “trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade” (p. 7).

Menezes (2015; p. 7) destaca o papel das ouvidorias no contexto de conflito entre as vertentes gerencial e societal no Brasil pós Constituição de 1988; o primeiro, defende um “modelo que se apoia nos princípios da gestão estratégica e se orienta para o resultado por meio do aumento da eficiência e da qualidade dos serviços em prol do cidadão”, com características decisórias centralizadoras que limitam a participação social e guia-se pela racionalidade instrumental, monológica e voltada aos fins. O segundo se “baseia nos elementos da gestão social, de natureza dialógica e contraposta à gestão estratégica”, baseada na racionalidade comunicativa (Jürgen Habermas) e ênfase na participação e decisões compartilhadas.

Ao mesmo tempo, destaca-se a necessidade da ação coordenada do poder público para o atendimento do cidadão em diferentes espaços participativos,

ampliando a participação dos atores sociais por meio de “instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas” (Paes de Paula, 2005a, p. 39). Nesse sentido, destacam-se as diferentes oportunidades propiciadas por cada um desses mecanismos de comunicação com o cidadão (OGU, 2012b, p. 8), incluindo as ouvidorias nesse Sistema (MENEZES, 2015, p. 21).

Outro elemento importante é a *accountability*, que quando horizontal (O'Donnell, 1998; apud Menezes, 2015, p. 22), se relaciona ao autocontrole governamental, no qual “as ouvidorias oferecem sua contribuição ao controle de legitimidade das políticas e serviços públicos, previsto no caput do Artigo 70 da CF/1988”. No caso da *accountability* vertical, propõe-se o que se denominou de *accountability* societal, relacionado ao controle permanente realizado pela sociedade civil sobre a formulação e, sobretudo, a execução de políticas públicas (O'Donnell, 1998; Smulovitz e Peruzzotti, 2000; apud Menezes, 2015, p. 22). Menezes (2015, p. 22) ainda destaca a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que alterou o § 3º do Artigo 37 da CF/1988 e estabeleceu as bases para a efetivação da participação e do controle social, especialmente no inciso I, para a criação de ouvidorias públicas.

Peixoto (2020, p. 43), ao analisar a Ouvidoria da Previdência Social, identifica alguns desafios que se aplicam aos órgãos correspondentes de outros órgãos com impacto direto sobre o controle social: falta de transparência sobre as próprias normas de funcionamento e estruturação da Ouvidoria; sítios eletrônicos dos órgãos com informações desatualizadas; falta de autonomia, com indicação e nomeação do responsável e servidores pelo gestor público, normalmente em cargos de livre nomeação; e resistência por parte de alguns servidores “em responder às manifestações encaminhadas pela Ouvidoria, aliada à falta de normas que prevejam a aplicação de sanções por este não atendimento”.

As conferências nacionais, com origem no país no início dos anos 1940, no Governo Vargas, com a Primeira Conferência Nacional de Saúde, se ampliaram a partir da Constituição de 1988 e proliferaram após 2003, com a eleição do Presidente Lula, e “o padrão de participação inclusiva que surgiu ao nível local, no Brasil, está se expandindo para o nível nacional” (AVRITZER, 2012, p. 6).

Para o IPEA, “as conferências nacionais tornaram-se importantes processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil” (AVRITZER, 2012, p. 7) e assumiu especial relevância, na medida em que “se

tornaram a principal forma de participação no nível federal” (ibidem, p. 8). Diferentes autores/pesquisadores se dedicaram ao estudo do tema e à sua definição:

[...] as Conferências temáticas, eventos abertos ao público que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) e nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinados, geralmente, nos três níveis de governo (Pogrebinski, 2010, apud VAZ, 2013)

As conferências são instâncias participativas criadas pelo poder público para que haja a participação da sociedade em atividades de planejamento, controle e gestão de um conjunto de políticas públicas ou mesmo de uma determinada política específica. As conferências acontecem em níveis municipal, estadual e federal. Entre as conferências de maior destaque realizadas no Brasil estão as de saúde, educação, juventude, assistência social, cultura e comunicação. (Consocial, 2014). (COSTA e PERES, 2014).

São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto (IPEA 2012: Teixeira, Souza e Lima p. 14 e 15)

As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo – convocada com uma finalidade específica - que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional. Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos. (BRASIL-UNIÃO EUROPÉIA BRASIL, 2012)

O que se observa, nas diferentes definições, é a possibilidade não apenas de participação da sociedade, mas da realização efetiva do controle social. Segundo diversos autores, esse modelo participativo tem características/resultados político-democráticos importantes para que possa ocorrer uma gestão pública com foco nas demandas sociais (in AVRITZER, 2012:

- Afetam as decisões políticas e fortalecem a democracia participativa pois “impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional” (PROGREBINSCHI et al, 2010, p. 84; ibidem, p. 8).
- Criam um “sistema integrado de participação e deliberação”, pois ocorrem em um processo mobilizador, representativo e “dialógico em torno da definição de uma determinada política pública” ((FARIA, 2011), ibidem, p. 8).

- Impactam as políticas públicas com foco nas minorias (POGREBINSCHI et al., 2010) e as “formas deliberativas de tomada de decisão sobre políticas públicas” (AVRITZER, 2010; FARIA, 2011, *ibidem*, p. 9).

Cunha (2013, p. 145-146) ressalta que na teoria democrática deliberativa o princípio da igualdade é diretamente relacionado ao princípio da inclusão deliberativa, ou seja, a todos afetados por uma decisão é garantida a consideração de suas demandas, questões e perspectivas (Manin, 1987; Bohman, 1996; Cohen, 1997; Dryzek, 2000; Pettit, 2003; Benhabib, 2007; *ibidem*). Para que isso ocorra, se torna necessária “a presença dos diferentes segmentos sociais nos processos deliberativos”, para assegurar a igualdade (Bohman, 1996; Cohen, 1997; Chambers, 2003; Fraser, 2005; *ibidem*), com representantes de “todos os pontos de vista e opiniões existentes naquela temática, cujas razões devem ser consideradas no processo deliberativo” (Dryzek, 2000; *ibidem*, p. 146).

Almeida (2011, apud ALMEIDA, 2013; p. 184) resgata as quatro dimensões relevantes para a análise da representação nas instituições participativas, conceito no qual se inserem as conferências: “i) quais são os segmentos e categorias que têm assento; ii) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar; iii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas; e iv) como são selecionados”. No primeiro item destaca a necessidade de “avaliar em que medida os cidadãos comuns são incluídos ou não nas conferências e qual é o espaço que a representação assume em seus distintos momentos”. No segundo, a autora alerta para identificar “em que medida as conferências estão abertas à disputa de diferentes organizações pelo assento e qual sua permeabilidade aos distintos grupos presentes na esfera pública”. No terceiro, destaca a importância de conhecer o perfil do público, na medida em que estudos sobre as conferências realizadas demonstraram que as características dos participantes “aproxima-se da população em algumas dimensões, como gênero, raça ou cor e idade”, porém distintos nos quesitos de renda e à escolaridade. Finalmente, o quarto ponto se relaciona ao processo de seleção dos representantes, que, “tendo em vista a promessa de inserção da pluralidade nas IPs, é preciso avaliar se os métodos de seleção permitem que diferentes perspectivas e identidades associativas encontrem expressão nas conferências”.

Almeida (2013; p. 192) ainda alerta para a necessidade de aprimoramento do processo de mobilização e divulgação, sobre a importância da compreensão de

quais públicos os representantes falam, o reconhecimento dos atores estatais e societais, especialmente daqueles que não participaram das etapas preliminares das conferências, a verificação da forma/procedimentos, participantes e conteúdo do processo deliberativo,” a interação das conferências com outras esferas deliberativas, como a população, as instituições participativas e o Estado”

Por outro lado, segundo Almeida (2013, p. 180), é preciso adotar uma visão sistêmica, na medida em que conforme afirma Mansbridge et al. (2012, *ibidem*), “nenhum fórum, mesmo que idealmente constituído, tem capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas adotadas nas democracias”. Essa perspectiva traz “a dimensão interativa e macroanalítica da deliberação ao longo do tempo”, com diferentes instancias deliberativas e na forma de “um processo diferido no tempo e espraiado no espaço, não se conformando em diálogos específicos” (Mendonça, 2011, p. 214, *ibidem*).

Segundo Souza et al (2013; p. 33), ao analisarem 82 conferências realizadas entre 2003 e 2011, esses eventos vão além do aspecto especial em sociedades democráticas; “[...] são processos que envolvem o Estado e a sociedade na formulação de propostas de políticas públicas”. (p. 35). Trata-se de “um sistema integrado de participação, deliberação e representação”, que exige compreender o contexto, os participantes e os padrões de ação (*ibidem*; p. 33).

Assim, as conferências se tornam um dos espaços deliberativos, não exclusivo, mas que impactam o Executivo e o Legislativo, seja pela legitimação via participação, seja pelos insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa (POGREBINSCHI e SANTOS, 2010, p. 10; *ibidem*, p. 182). A autora resgata o conceito de instituições participativas de Avritzer (2009) e ressalta sua relevância para a representação da sociedade civil no escopo estatal, “abrindo novos espaços de influência da sociedade civil para além das formas mediadas por meio do voto e dos partidos políticos”.

As diferentes definições de audiências públicas envolvem aspectos relevantes para a participação e controle social, na medida em que contemplam as demandas da sociedade, facilita a comunicação desta com o governo nas decisões que afetam diferentes atores (PIRES e VAZ, 2012; p. 13; COSTA e PERES, 2014).

Fonseca et al (2013) sistematizaram as principais características das audiências públicas: caráter consultivo e não deliberativo (Soares, 2002; Vasconcelos, 2002), natureza pontual, caráter presencial, possibilidade de

manifestação oral dos participantes, debate entre os atores interessados, caráter coletivo, aberta a todos os interessados, regras específicas para o seu funcionamento (Soares, 2002; Mattos, 2004). Assim, no mesmo estudo, identificam aspectos citados por outros autores já citados, na medida em que:

A qualidade de processos participativos está relacionada com o desenho institucional dos mecanismos de participação social; com as regras e normas que condicionam seu funcionamento; com a atuação e recursos mobilizados por governo e sociedade; com a manifestação de relações de poder; entre outros fatores.

As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. (PIRES e VAZ, 2012; p. 13)

Pires et al (2012) identificaram os objetivos das Audiências Públicas listados pelos gerentes de programas governamentais, que encontram ressonância direta com o controle social: aumentar a transparência, permitir o diálogo entre o Governo e a Sociedade, mediar conflitos, capacitar os atores, aperfeiçoar a gestão e atender às demandas sociais.

Estudo realizado que analisou as dimensões “processo” e “resultado” e seu impacto no sucesso das audiências (Fonseca et al, 2013, p. 19-32) destaca que a efetividade das audiências, positiva ou negativamente, está condicionada a: formalização de sua obrigatoriedade, momento de realização, escopo, capacidade institucional do órgão público responsável, neutralidade e postura pró-debate do(a) mediador(a), metodologia do processo participativo, transparência e devolutiva à sociedade. Fonseca et al (2014, p. 15-24),

A definição de orçamento público envolve aspectos relacionados ao plano de recebimento e utilização dos recursos; no caso do setor público, planeja as receitas advindas da arrecadação e as despesas, que se destinam a atender aos custos para manutenção da máquina governamental, os investimentos e às demandas sociais ⁶¹.

O orçamento público decorre do PPA – Planejamento Plurianual e da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, com proposta anualmente apresentada pelo Poder Executivo ao Legislativo, com os valores previstos para o exercício seguinte, resultando na LOA – Lei Orçamentária Anual. Ao final de cada exercício, o Executivo precisa apresentar ao Legislativo o relatório de prestação de contas, com todas as

⁶¹ Conceito divulgado pelo Ministério da Economia: <https://shre.ink/l8Da>.

informações sobre a execução financeira e orçamentária, organizado conforme os programas, atividades e projetos previstos no PPA e na LDO ⁶². Para Matias-Pereira (2012), os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) são mecanismos de diálogo entre o Estado e a sociedade; assim, o PPA permite que o governo comunique, de forma relativamente simples, seus objetivos; a LDO estabelece as prioridades para o exercício e a LOA destaca os valores aplicados em cada uma das ações estatais no mesmo período. É consolidado em âmbito nacional ao final de cada exercício fiscal e é regido pelos princípios orçamentários, que visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público: universalidade, unidade, anualidade, exclusividade, especificação, orçamento bruto e não vinculação da receita de impostos.

Grande parte das despesas orçamentárias é de natureza obrigatória⁶³, por legislação que determina sua aplicação e o resto é denominado de discricionárias. As segundas possibilitam a decisão do governo de aplicar tais recursos em ações de seu interesse, cumprir suas promessas de campanha e dar o tom de sua gestão (ENAP, 2014, p. 7). O montante de despesas discricionárias permite decidir onde os recursos podem ser aplicados; com decisão tomada unilateralmente pelo governo ou em conjunto com a sociedade - “orçamento participativo”.

Segundo Costa e Peres (2014), o orçamento participativo surgiu no país como uma experiência inovadora, durante o regime militar, com destaque para o caso de Porto Alegre (RS). Alinhados à participação social, “se dá normalmente com a organização de plenárias regionais e temáticas para debater e decidir onde vão ser feitos investimentos em bens e serviços a partir de parte dos recursos do orçamento público” (COSTA e PERES, 2014). Estudo de Vaz (2013) inclui, no conceito, os diferentes tipos de atores sociais potencialmente participantes e suas etapas; no entanto, como o autor anterior, não apresenta a efetividade das contribuições, seus resultados e a prestação de contas à sociedade sobre os mesmos.

Moraes, Pontes e Hollnagel (2015) realizaram estudo sobre a participação cidadã na elaboração orçamentária para o desenvolvimento local municipal, com

⁶² Para maiores informações sobre esse processo - sítio do Congresso Nacional: <https://shre.ink/l8Dp>.

⁶³ São despesas obrigatórias: “as transferências constitucionais, sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM); as despesas de pessoal e encargos sociais; as decorrentes de dívidas pública contratual e mobiliária; benefícios previdenciários, abono salarial, seguro-desemprego e débitos judiciais (precatórios e outras sentenças)” (ENAP, 2014, p. 7)

transparência e *accountability*, com parceria entre o governo e a população na priorização das necessidades locais, de forma democrática. As autoras identificaram evolução nessa temática, porém persistem questões culturais e estruturais a tratar para que a democracia se efetive nesse instrumento participativo:

[...] os problemas decorrentes da tradição do poder administrativo em detrimento do poder político, da resistência dos dirigentes governamentais da importância da participação social e da dificuldade dos cidadãos em assumir um novo papel de direitos e deveres ainda precisam ser resolvidos. Abandonar a espera das soluções por parte dos dirigentes e assumir um novo papel na arena democrática nacional permite a quebra da dominação discutida pelos pensadores da Escola de Frankfurt. (MORAES, PONTES e HOLLNAGEL, 2015; p. 59).

Azevedo et al (2022) identificam duas dimensões no orçamento participativo (“orçamento” e “participação”) e apontam as dificuldades na consolidação do modelo, conforme estudos anteriores realizados, que confirmam os resultados de Moraes, Pontes e Hollnagel (2015): tempo para a participação limitado (Uittenbroek et al., 2019); expectativas dos participantes não atendidas e desistência (Mcnulty, 2019; Paulin, 2019; Pires, 2011); uso como uma ferramenta política (Dias, 2021) e afastamento dos cidadãos (de Renzio et al., 2019); baixo apoio do Poder Legislativo (Baiocchi & Ganuza, 2014) e complexidade da informação orçamentária para o cidadão comum (Ebdon & Franklin, 2006; Wang & Niu, 2020).

A iniciativa Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal ⁶⁴, (com diversas organizações da América Latina), estabeleceu 15 princípios e respectivas diretrizes que os Estados nacionais deveriam adotar nessa área. Dentre ele se destaca que a “realização dos direitos humanos deve ser um objetivo fundamental da política fiscal” e que “a política fiscal deve ser transparente, participativa e sujeita à prestação de contas. As pessoas têm direito a informações fiscais.” (COMITÉ DIRETOR, 2021). A Metodologia Orçamento & Direitos (INESC, 2021)⁶⁵ analisa o orçamento a partir dos direitos humanos, estabelece como “fundamentais para promover a cidadania plena”: financiamento estatal com justiça social, aplicação prioritária dos recursos em investimentos sociais, ambientais e climáticos, foco nos direitos humanos, não discriminação e igualdade e participação social.

Para Avritzer e Navarro, o OP visa “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (Avritzer e Navarro, 2003, p. 14; in AVRITZER e NAVARRO, 2003). Para esses autores, a realização e qualidade

⁶⁴ Vide <https://www.inesc.org.br/acoes/principios-de-direitos-humanos-na-politica-fiscal/>.

⁶⁵ Para acessar diversos materiais sobre essa metodologia, consultar <https://shre.ink/l8Dy>.

do orçamento participativo está condicionado a quatro pontos fundamentais: vontade política dos detentores do poder; o grau de coesão e organização da sociedade (densidade associativa), as características do desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira para implantação da proposta.

Com as inovações tecnológicas, os estudos abordam o OP digital (OPD) identificando pontos importantes: tendência de uso de novas tecnologias para ampliação dos participantes (DUTRA e BENEVIDES, 2001), diversificação dos instrumentos participativos e diminuição dos custos do modelo (Santos, 2002:550) e possibilidade de uso das modalidades presencial e virtual (Santos, 2002; Cunha, Allegretti e Matias, 2007; Dutra e Benevides, 2001), o que ressalta a importância das tecnologias de comunicação e informação nos processos participativos.

Estudo recente, atualizando as experiências de OP, identificou, como fatores de sua criação, extinção e alteração (BARROS, SANTOS, e LUCHMMANN, 2021): a) o declínio do PT e outros partidos de esquerda, à semelhança de outras modalidades participativas, que implicou na redução dos OPs; b) a composição da câmara, que dificultou “a aprovação e execução das interfaces socioestatais participativas”, assim como a ausência de recursos orçamentários para sua realização; c) a “derrota e competição eleitoral”; d) o surgimento de outras interfaces socioestatais participativas com menor custo de execução; e e) a falta de participação popular, motivada pela crise democrática nacional, ausência de investimentos na formação política dos diferentes atores e a insuficiente aplicação financeira para a realizações dos encontros inerentes ao modelo.

Peres (2020; p. 13-14) destaca o esvaziamento das arenas coletivas; por um lado o Executivo tem “dificuldade em operar o orçamento” e por outro, os cidadãos, “mais descrentes sobre as promessas de entregas de serviços e obras e descontentes com o volume ínfimo de recursos disponível para a real negociação”. Tal situação reduz a discussão participativa do orçamento nas cidades/municípios por duas questões principais: a estrutura de receitas dos municípios brasileiros, com dependência dos recursos dos demais níveis e o baixo acesso a receitas de capital não derivadas de impostos.

Finalizando, é preciso levar em consideração que para que o OP seja realmente um instrumento de participação, é necessário que a abertura à sociedade esteja presente em todos os momentos do processo. Dessa forma, é preciso deixar claro, previamente, a quem caberá a decisão sobre os resultados, a responsabilidade

por sua obtenção e fiscalização, assim como ocorrerá tal processo, incluindo a prestação de contas/*accountability* (BENH, 1998). Complementarmente, é fundamental que a escolha das propostas inclua os cidadãos, para que o OP não seja apenas uma ferramenta para manutenção dos interesses do poder reinante.

Historicamente, a Humanidade buscou diferentes mecanismos para atendimento de suas necessidades; se no momento inicial tal busca era realizada de forma individual, ao longo do tempo se descobriu que “a união faz a força”. Assim, a característica inovadora dos seres humanos criou outras formas, aliando-se aos demais, dos quais algumas, pertinentes ao tema em estudo, são apresentadas a seguir, especialmente considerando o âmbito da gestão social de forma ampla.

O aumento da inovação nas oportunidades de participação cidadã tem sido buscado por diversas instituições, a exemplo do Senado, com o projeto Ideia Legislativa, que permite aos cidadãos e movimentos da sociedade civil contestarem leis em relação a determinados temas. Segundo Santos, Segurado e Malina (2019; p. 1), analisando o caso do uso da maconha, “indicam ampliação do diálogo entre instituições políticas e a sociedade civil e, ao mesmo tempo, limitações dos arranjos institucionais para fortalecimento da democracia”.

Os minipúblicos, experiência democrática recente, se baseiam nos princípios da pólis grega e foi iniciada no Brasil no Plano de Bairro do Jardim Lapenna, São Paulo, visando obter recomendações para revitalizar o principal espaço urbano do bairro. O termo é conceituado como “instituições que foram especificamente projetadas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas (Smith, 2009, p.1). Outra conceituação é adotada pelo Delibera Brasil, organização dedicada ao tema: “inovação democrática, grupo de cidadãs(ãos) representativo, recrutado e sorteado aleatoriamente, se aprofunda, delibera e faz recomendações sobre problema e decisões de interesse público”. Visam aproximar a opinião pública e a decisão política (Crosby, 1995; Setälä, 2017; Rubião, 2018), com seleção aleatória (sorteios) e processos deliberativos, estabelecidos a partir das informações disponíveis, análise dos cenários e potenciais resultados (Fishkin, 2011; Owen & Smith, 2018).

Romão Netto e Cervellini (2020) assumem que o modelo partem da visão de representação política, em três questões principais: “conectar a razão individual a processos deliberativos”, “preencher os ideais entre participação política (que visa à igualdade social) e uma razão discursiva (que propõe o estabelecimento de uma

razão pública a posteriori)” e incorporar “ferramentas de seleção aleatória dentro dos sistemas políticos representativos contemporâneos”. Segundo os autores, tem sido aplicados a diferentes “fóruns que reúnem grupos de cidadãos para deliberar sobre uma questão política particular”, citando como exemplos.

Os formatos mais conhecidos de “minipúblicos deliberativos” incluem os júris cidadãos (*citizens’ juries*) e as células de planejamento (*planning cells*) – ambos desenvolvidos na década de 1970 –; as conferências de consenso (*consensus conferences*) modeladas pelo Conselho de Tecnologia Dinamarquês, na década de 1980; e as pesquisas deliberativas (*deliberative pools*), projetadas por James Fishkin, na década de 1990 (Smith, 2009). (ROMÃO NETTO e CERVELLINI, 2020).

Algumas organizações da sociedade civil atuam com esse novo conceito e o Delibera Brasil⁶⁶ e traz alguns conceitos relevantes para o controle social no modelo de mini públicos, especialmente os relacionados à vontade e decisão da sociedade:

Deliberação Cidadã: forma de participação política que se integra aos processos democráticos de tomada de decisão, possibilitando que eles sejam mais informados, ponderados e consequentes.

Modo cidadão: postura em que participante pondera suas posições com as dos demais e submete os diversos argumentos e informações à perspectiva do interesse público e do bem comum.

Fung (2006) identificou que o desenho institucional dos mini públicos condiciona a governança democrática a partir de oito variáveis, cuja escolha indicam as características de sua arquitetura e de suas conexões com o Estado (ANACLETO et al, 2021) e considera que “um mini público saudável contribui para a qualidade da governança democrática de diversas maneiras”. O desenho implica em (FUNG, 2006): características do desenho do espaço público (propósito e concepção, recrutamento e seleção, tema da deliberação, modo operativo e interesses) e conexões do espaço público com o Estado (empoderamento e monitoramento).

Segundo Romão Netto e Cervellini (2020), que analisaram a experiência do Jardim Lapenna, o modelo de mini públicos” são relevantes, por entregam “um resultado intermediário valioso para a produção de políticas públicas locais”. Tratando-se de uma prática democrática recente, como sugestão futura os autores propõem 3 estratégias para seu fortalecimento, envolvendo 3 aspectos: desenho institucional, custos de organização societal e crise das instituições democráticas.

A revisão teórica de Wendling (2022) identificou que os estudos realizados sobre o tema identificaram suas características/contribuições principais: a delimitação do conceito, a melhor aceitação da opinião alheia, aumento e

⁶⁶ Fonte: <http://deliberaBrasil.org/>

aproveitamento da cognição sobre políticas públicas, influência positiva do Minipúblicos na formação de políticas, dificuldades de lidar com contestação, conflito e poder, garantia de inclusão e inovação.

O conceito indica um alto grau de possibilidade de utilização nas instituições participativas e também para o aprimoramento das ações dos órgãos públicos abertos à cidadania democrática. Reduz a distância entre a opinião pública e a decisão política (CROSBY, 1995; SETÄLÄ, 2017), combinam seleção aleatória e processos deliberativos (OWEN e SMITH, 2018) e envolve a população afetada na decisão (FISHKIN, 2011; NETTO e CERVellini, 2021). (WENDLING, 2022).

Segundo definição do OSB – Observatório Social do Brasil – um observatório social pode ser compreendido como

[...] um espaço democrático e apartidário, que reúne o maior número de entidades representativas da sociedade civil, com vistas à contribuir para a melhoria da gestão pública, atuando em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, por meio de metodologia de monitoramento das licitações em nível municipal e de ações de educação fiscal. (ROMERO, 2013?)

Tendo por objetivo o “monitoramento das compras públicas em nível municipal [...] de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos”, atua também de forma a contribuir para o desenvolvimento da cidadania em outras frentes: educação fiscal, inserção da micro e pequena empresa em processos licitatórios, e construção de Indicadores da Gestão Pública⁶⁷. Visa representar vários segmentos sociais e fortalecer a democracia (Observatório Social do Brasil, 2013). Para cumprir seus objetivos, o OSB realiza diversas atividades para empoderamento do controle social, como a Escola da Cidadania (cursos e palestras) e divulga diversos materiais⁶⁸. em seu sítio na Internet, incluindo manual para o controle social das licitações públicas⁶⁹, com *check list* para todas as modalidades.

O modelo de observatórios sociais se estendem para outras áreas, como o Observatório do Terceiro Setor⁷⁰, que se autoqualifica como “uma agência brasileira de conteúdo multimídia com foco nas temáticas sociais e nos direitos humanos, no que o mundo precisa com urgência”, utilizando plataformas de tecnologias (televisão, rádio e mídias digitais) para “divulgar as boas práticas das organizações da sociedade civil”. A OSC entende o acesso à informação, a participação e controle

⁶⁷ Fonte: <https://osbrasil.org.br/>

⁶⁸ Vide <https://osbrasil.org.br/artigos-e-monografias/>

⁶⁹ Disponível em https://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual_de_licitacoes_OSB50787.pdf

⁷⁰ Fonte: <https://abre.ai/gkGm>

social como instrumentos básicos para sua missão/propósito de “uma sociedade equitativa, inclusiva, plural e sustentável”, criando novas lideranças e confiança por meio da cidadania ativa (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2021).

A autogestão, comum nos empreendimentos solidários, se destaca por seu caráter de auto-organização, ou seja, a realização das atividades do ciclo da administração (Chiavenato, 2004) diretamente pelos agentes de uma determinada unidade social. “Envolve a democratização radical não apenas das instituições governamentais, mas sobretudo das atividades do cotidiano, nas esferas socioeconômicas” (FOLLIS, 2000, apud BOBBIO et al org., 2000; p. 74-81).

Ao definir o conceito no escopo de um modelo social organizativo contrário ao modelo estatista burocrático, com a “reapropriação do poder decisório [...], com a autoridade existente “legitimada por anterior delegação”, se ressaltam como princípios fundamentais o autogoverno e a democracia direta e identifica duas características principais: supera as distinção entre decisores e executores e permite autonomia decisória em cada unidade/atividade (FOLLIS, 2000; apud BOBBIO et al, orgs., 2000; p. 74-81).

Embora com raízes antigas (COSTA e PERES, 2014), no Brasil o conceito de autogestão tem sido frequentemente relacionado ao movimento de Economia Solidária. Dessa maneira, como modelo organizacional a autogestão extrapola o escopo tradicional dos meios de produção capitalista (heterogestão)⁷¹.

Embora o objetivo de um plano diretor municipal não seja funcionar como um arranjo participativo – pois é um documento de planejamento técnico sobre a ocupação do solo urbano, por um horizonte de tempo definido - sua elaboração exige a realização de “debates e audiências públicas com a população e com associações representativas da comunidade”, em conformidade com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Entre os instrumentos participativos, encontram-se as “audiências, plenárias e oficinas e contando com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil” (AVRITZER, 2008). (COSTA e PERES, 2014).

Os plebiscitos, forma de consulta à população em consonância com o princípio da soberania popular (art. 14 da CF de 1988), ocorre, em geral, nas

⁷¹ A autogestão pode ser entendida como uma forma de gerenciar organizações coletivas que busca a eliminação das hierarquias, a posse e controle dos meios e conhecimento relativos à gestão e a produção. A autogestão possui um caráter multidimensional: social, político, econômico e técnico. Ela marca a distância das relações de subordinação e acena para a democracia (participação direta dos envolvidos). [...] Não significa apenas a autonomia da governança e do processo decisório exercido pelos membros da associação. A prática auto gestonária, em sua essência, representa a construção cotidiana da autonomia dos associados, rompendo com qualquer prática autoritária. (RIGO, 2000).

decisões previstas na Constituição (RABAT, 2010) e normalmente mediante convocação do Legislativo, sendo obrigatório em algumas situações, como o caso da separação ou fusão de território. O referendo, embora sujeito a um procedimento similar ao plebiscito, está condicionado a uma lei/projeto de lei, que só terá vigência a partir da aprovação dos eleitores (COSTA e PERES, 2014).

Enfim, finalizando este capítulo, cabem as ponderações de Lavalley, como pano de fundo para a análise da participação e controle social no âmbito do SUAS:

1. A quem beneficia a participação política?
2. Por que importa institucionalizar a participação social em políticas públicas?
3. Quais são as instituições da participação social em políticas públicas no Brasil?
4. Os conselhos reúnem condições para aprimorar a provisão de políticas?
5. Quem participa dos conselhos?
6. Sobre o que decidem os conselhos?
7. Que atores são regidos pelas decisões dos conselhos?
8. Quais são os efeitos dos conselhos sobre o desempenho das políticas?
9. Os conselhos competem com a representação eleitoral? (LAVALLE, 2022).

3. PESQUISA – DADOS E RESULTADOS

Este capítulo visa apresentar os dados da pesquisa, com foco na participação e no controle social no SUAS. Inicialmente é feita a apresentação do Sistema e, em seguida, os dados coletados sobre a gestão do Sistema, os conselhos e as conferências. A principal base de dados utilizadas foi o Censo SUAS 2021. Sob responsabilidade central do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Censo SUAS é um dos principais instrumentos de monitoramento do Sistema, instituído formalmente pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010). Ao longo dos anos, passou por evolução gradativa, visando obter dados suficientes e adequados para a gestão do Sistema.

Iniciado em 2007 com o monitoramento do Censo CRAS por meio de ficha, o questionário eletrônico foi implantado em 2008, a ser preenchido pelos agentes municipais e do DF. No ano seguinte, o CREAS passou a integrar tal questionário e a partir de 2010 foram incluídas as informações sobre os conselhos e gestores estaduais e municipais e em 2011 a rede privada e os centros de acolhimento para pessoas em situação de rua. As unidades de acolhimento foram incluídas no ano seguinte, substituindo a rede privada⁷². Segundo o IBGE, abrange os seguintes aspectos: estrutura física (acessibilidade; equipamentos; disponibilidade de salas; horário de funcionamento; etc.), serviços (público atendido; tipos de serviços ofertados; benefícios eventuais; articulação dos serviços socioassistenciais com serviços de outras políticas setoriais; etc.), recursos Humanos (quantitativo, escolaridade e tipo de vínculo dos profissionais), gestão e Controle Social (financiamento de serviços; capacitações realizadas; programas de transferência de renda) e conselhos de assistência social (quantidade, composição e dinâmica de funcionamento), dentre outros.

É fundamental para a gestão do Sistema, na medida em que seus dados são utilizados para calcular os “indicadores para o monitoramento das ações socioassistenciais do SUAS, dentre eles, o IDCRAS, IDCREAS e o IDConselho”, assim como é vinculado ao CADSUAS⁷³, “sistema de cadastro do SUAS, que armazena todas as informações relativas aos órgãos gestores, fundos, conselhos

⁷² Fonte: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/metadados-do-censo-suas.html>.

⁷³ Consulta ao sistema disponível em <https://shre.ink/180Y>.

municipais, prefeituras e entidades socioassistenciais”. Os dados cadastrados podem ser resgatados pelo TabSUAS, “tabulador de micro dados que permite elaborar tabulações dos dados apurados pelo Censo SUAS”.⁷⁴.

De forma a permitir a análise evolutiva dos sistemas, foram utilizados comparativamente dados dos anos de 2010 (primeiro ano que traz dados sobre os conselhos) e 2014 (auge da montagem do sistema). Os dados do Censo SUAS de 2010 e 2011, embora seja sinalizada sua disponibilidade no sítio do MDS (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimaps/portal-censo/>), ao clicar no link leva a página inexistente ou a uma relação de dados que foram descontinuados, não permitindo o acesso aos mesmos. Nos casos em que não foi possível acessar os dados primários, foram utilizados os relatórios anuais do Censo SUAS e/ou publicações que trataram sobre os mesmos.

A concepção avaliativa se baseou nos conceitos relativos à gestão social, que, segundo Tenório e Araújo (2020), é um termo amplamente discutido, pela necessidade de um novo modelo capaz de suprir as necessidades da sociedade – econômicas e políticas – pois o contexto atual desconsidera o cidadão ativo e rebate o “conformismo do *status quo* trazido pela sociedade de mercado” no qual prevalece o capital sobre o trabalho (ARAÚJO, 2012) e desconsidera valores e diversidade. É preciso uma nova concepção de “mundo”, capaz de fazer frente ao “[...] esgotamento de um modelo de organização política e econômica que, sob a óptica da sociedade submetida aos cânones do mercado, não dá conta das necessidades republicanas, do bem comum dessa mesma sociedade” (TENÓRIO e ARAÚJO, 2020; p. 893).

Assim, a gestão social se destaca pela busca de “uma sociedade mais justa e democraticamente articulada na gestão dos seus interesses, que não os do mercado, enclave da sociedade e que deseja substituí-la como totalidade” (TENÓRIO E ARAÚJO, 2020). Os autores avaliam ser um contraponto à gestão estratégica, que utiliza uma lógica gerencialista, “ideologia de poder que se vale de regras racionalistas, prescrições precisas, instrumentos de medida sofisticados, técnicas avaliativas objetivas”. O modelo social “tenta substituir a gestão tecno burocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO,

⁷⁴ Fonte: <https://blog.gesuas.com.br/censo-suas/>

1998, p. 16).

Na gestão social, a solidariedade e a sustentabilidade se une ao que Cançado, Pereira e Tenório (2015) denominam como “Interesse Bem Compreendido” e a esfera pública é a condição para a emancipação. Nesse processo inovador, a decisão é compartilhada entre os diferentes atores/participantes (TENÓRIO, 2008, p. 39; TENÓRIO, 2005, p. 102).

Qualquer avaliação exige a adoção de critérios adequados ao que está sendo avaliado e ao contexto do objeto. Na gestão social, antes de iniciar a avaliação é fundamental identificar quem são os atores envolvidos, o que traz o conceito de cidadania deliberativa, tratada por Tenório et al (2008; p. 3) na perspectiva de Habermas, “sem dar prioridade nem aos direitos humanos [que se vinculam à perspectiva liberal] nem à soberania popular [relacionado ao enfoque republicano]” (ibidem). Nesse sentido, “a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (ibidem; p. 3).

Por outro lado, Jannuzzi (2020; p. 43-49) resume a avaliação de programas públicos como o processo de coleta, tratamento e sistematização de dados visando seu aprimoramento. Para o autor, pode ser sintetizada em 4 tipos básicos⁷⁵: estudos avaliativos, pesquisas de avaliação, meta-avaliações e relatórios-síntese de avaliação e portais web. O processo avaliativo envolve informações sobre o contexto, o público alvo, as características/desenho da intervenção proposta, os resultados de curto e longo prazo e os custos (JANNUZZI, 2020; p.43). Na cidadania deliberativa as decisões políticas só são legítimas se tiverem origem “em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (ibidem, p. 9).

Para Tenório et al (2008; p.11) os critérios de análise da cidadania deliberativa envolvem: Processo de discussão (“discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública”); Inclusão (“incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas”); Igualdade participativa (“isonomia efetiva de atuação nos processos de

⁷⁵ Segundo Jannuzzi (2020; p. 49), os tipos são: “Estudos avaliativos – análises com base em dados secundários ou compilação de artigos e trabalhos já realizados na temática, com maior ou menor abrangência; Pesquisas de avaliação – levantamentos primários, quali ou quantitativos, desenhados com objetivos de produção de evidências mais específicas e necessárias ao aprimoramento da intervenção; Meta-avaliações – recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos implementados; Relatórios-síntese de avaliação e portais web – com informação mais sumária, na forma de indicadores gerais, para uma comunicação mais objetiva acerca de aspectos do diagnóstico, implementação e resultados dos programas e projetos.”

tomada de decisão nas políticas públicas”); Autonomia (“apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas”) e Bem comum (“bem-estar social alcançado através da prática republicana”).

A análise e avaliação dos resultados da pesquisa foram realizadas à luz das categorias propostas, embora não tenham sido utilizadas especificamente por categoria conforme proposta desses autores.

3.1. Assistência Social no Brasil

3.1.1. Seguridade social

A Seguridade Social, segundo Souza (2013), tem suas raízes no modelo keynesiano, após a Segunda Guerra Mundial, de forma a “atender parte das necessidades da classe trabalhadora, construindo a consolidação de um Sistema de Proteção Social”, utilizando a experiência da Inglaterra em 1942, coordenada por William Beveridge. O novo modelo de Sistema de Proteção Social passa a integrar as políticas sociais, em “dois planos de orientação: políticas de regulação social voltadas para o conjunto da sociedade e políticas sociais dirigidas a grupos específicos”, resultando em duas abordagens: Beveridgiana (direito, universal) e bismarckiana (seguro, seletivo). Segundo Yasbek (2001), a partir dos anos 70 se questionou as referências anteriores em razão do “choque do petróleo” e as reestruturações no processo de acúmulo do capital que resultaram em desemprego estrutural. Para Mota (2006), tais ações se fortaleceram em razão da ampliação do poder do Mercado sobre o Estado.

No Brasil, o Sistema de Proteção Social inicia-se nessa época, em razão das “mudanças ocorridas nas bases produtivas da economia agrário-exportadora para urbano industrial, com a consolidação da matriz econômica nacional de base industrial” (SOUZA, 2013), sendo efetivamente consolidado a partir da Constituição Federal de 1988, com base nos princípios do Estado de Bem Estar Social. Assim, a Seguridade Social passou a ser formada pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social e com o apoio de organismos internacionais um novo modelo é construído, porém estruturado em um governo que adota estratégias neoliberais, residuais e compensatórias. No entanto, embora importantes do ponto de vista histórico, trazendo alguns elementos para a configuração brasileira, os modelos

estrangeiros citados não se aplicam à nossa realidade, pois o país nunca teve momentos de pleno emprego e de desenvolvimento econômico capaz de incorporar todos os cidadãos. A Seguridade Social no Brasil foi concebida em torno da segurança social do cidadão, embora tenha centralidade dos pobres devido às desigualdades históricas. Se no passado a escravidão se concentrava nos guetos das grandes cidades, onde os negros moravam em condições subumanas, ao longo da história essa realidade se intensificou do ponto de vista geográfico e humano.

Para Sposati (MDS, 2009), não há consenso sobre o que efetivamente se entende por Seguridade Social no Brasil, por falta de entendimento de seu conteúdo ou em razão das resistências na consolidação da Assistência como uma “política pública, afiançadora de direitos”. A autora destaca, ainda, que sua “efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais”, exigindo compreender suas implicações históricas no país. Para a autora, há duas principais correntes em torno da Política de Assistência Social que conflitam diretamente na sua concepção. Uma “busca configurá-la como política de Estado (dever de Estado) e direito da população”, exigindo competências e recursos suficientes para torná-la uma política nacional, como estabelecido na CF (1988). O outro defende a Política de Assistência Social como subsidiária, tornando o Estado o último recurso após a atuação da sociedade; assim, atua mediante a “ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado”, não exigindo investimentos estatais substanciais, abrindo espaço para atuação do órgão gestor “sob a tutela de uma primeira-dama sem configurar nepotismo”.

No processo de redemocratização do Estado brasileiro, a Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco significativo para a consecução da proteção do cidadão, especialmente no que se refere à violação de direitos e exclusão social (MDS, 2015, p. 16), formalizando os direitos sociais e humanos como responsabilidade estatal (SPOSATI, 2009, p. 13). A carta magna estabeleceu o Sistema de Proteção Social, definido como “conjunto de iniciativas públicas, com regulação estatal para provisão de serviços e benefícios sociais, visando ao atendimento das situações de riscos e privações sociais, alargando assim o arco dos direitos sociais” (JACCOUD, 2013, p.63). Dessa forma, essa responsabilidade trouxe um novo modelo, consagrado como Seguridade Social, englobando as políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social (MDS, 2015, p. 16).

Historicamente, a percepção da assistência como parte do modelo capitalista

selvagem é identificada por outros autores como uma das estratégias de concentração do capital (MOTA 2006, p.164), contexto no qual o Estado passa a ser um mero ator com papel de “fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os benefícios aos homens” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 56).

Sposati (MDS, 2009), ao analisar o modelo de proteção social não contributiva apresenta alguns pontos relevantes e necessários para a mudança desejada – do assistencialismo à assistência ao cidadão:

- Mudar a histórica lógica beneficente do papel do Estado para uma nova concepção, baseada em “princípios e valores sociais como direitos, cidadania e dever de Estado”;
- Tornar a gestão reativa em atuação proativa, mediante planejamento estruturado, com resultados esperados e formas de intervenção, considerando que seu papel é de “não só atender ocorrências, como deve prever e reduzir as desproteções sociais”.
- Criar “espaços de decisão democrática com representações da sociedade”, de forma a não apenas implantar novos programas de governo, mas mudar para o papel do Estado no fortalecimento das famílias para a proteção social . (SPOSATI, in MDS, 2009; p. 18-20).

No entanto, estudos recentes demonstram tendência de desmonte da seguridade social, o que resulta na perda da unidade e proteção social, como destaca Mota (2006). Segundo esse autor, as tendências indicam;

1. transição das políticas públicas redistributivas para ações compensatórias de combate à pobreza, seletivas e temporárias.
2. “Privatização e mercantilização dos serviços sociais” e “ampliação de programas sociais de exceção voltados para o cidadão-miserável, com renda abaixo da linha da pobreza”.
3. ampliação da participação da sociedade civil, com fomento do voluntariado e aumento de programas de responsabilidade socioambiental.
4. “despolitização das desigualdades sociais de classe”, transformando o real em ideal a ser conquistador, “sitiando, assim, a construção de projetos societais”.
5. aumento de programas voltados para a qualificação profissional e

geração de renda, que “esvazia as medidas de enfrentamento à precarização e desproteção do trabalho, em prol de ações pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação de mão de obra.”

Ao tratar sobre o “Sistema de Seguridade Social” brasileiro e os reflexos sobre a questão social, Moura e Braga destacam que a proteção social se encontra em um cenário de profunda reestruturação do poder do Estado e de fortalecimento das relações comerciais na seguridade, em uma contradição: o Estado como “provedor” dos direitos dos cidadãos (trabalhadores) e “defensor” dos interesses do capital (MOURA e BRAGA, 2019).

Nesse sentido, o modelo de Assistência Social é caracterizado por uma forma de proteção para os mais pobres, desempregados e sem acesso aos bens materiais e sociais (SPOSATI, 2013). Aliado ao modelo capitalista selvagem de absoluta concentração de renda (PAIVA, 2006, p. 6), se configura um “processo de assistencialização da assistência social” (NASCIMENTO, MATOSO e MACIEL, s/d). ou seja, se afasta do que foi previsto como existência humana digna prevista na Constituição Federal (RAMOS, 2017, p. 76).

3.1.2. Pobreza e desigualdade

Para Ricardo (1996), a inclusão da desigualdade na Economia se centrou, inicialmente na Distribuição Funcional da Renda (*Functional Distribution of Income - FDI*), com o produto social compartilhado por três classes sociais: proprietários de terra, trabalhadores e capitalistas. No início do século XX o foco se voltou para a Distribuição Pessoal da Renda (*Size Distribution of Income - SDI*), com diferentes enfoques.

A distribuição funcional será o centro do debate econômico sobre desigualdade até o início do século XX, quando uma maior base de microdados (dados de renda pessoal) possibilitou o surgimento da Distribuição Pessoal da Renda (*Size Distribution of Income - SDI*). Desde então, perspectivas (re)distribucionistas da renda emergiram no debate econômico englobando a intervenção na realidade. Atkinson, Piketty, Saes vão discutir possibilidades de redistribuição do produto social. Rawls e Sen focaram na questão da justiça distributiva, enquanto Ravallion, Townsend e Sen pensaram no papel do Estado como regulador e garantidor de um ‘ambiente’ favorável às ações redistributivas. Com isso, chegou-se ao momento atual, quando debater a desigualdade (local ou global) tornou-se central na teoria econômica (CARVALHO e SOUZA, 2001).

A pobreza tem sido considerada por diferentes enfoques no século XX, destacando-se, historicamente (CODES, 2008): subsistência, necessidades básicas, privação relativa, privação de capacidades e pobreza multidimensional⁷⁶.

Chega-se assim à perspectiva da pobreza multidimensional, que tenta abordar o problema em sua complexidade e interligação entre as causas e consequências que geram e reproduzem esse fenômeno social. O conceito de pobreza multidimensional tem origem nos estudos de Amartya Sen quanto à insuficiência da dimensão puramente financeira (fluxos de renda) para captar todas as privações. Vários autores defendem que essa abordagem pode concernir a diversos elementos que vão além da carência econômica, tais como saúde, educação, habitação, participação política, igualdade entre os sexos etc. (Codes, 2008). A importância deste conceito se apoia nos indicadores utilizados na construção do Índice de Pobreza Multidimensional e em algumas dimensões dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS, apud CODES, 2008).

Na concepção da pobreza multidimensional, Codes (2008) identifica as diferentes facetas abordadas por diversos autores, destacando-se:

- “as relações sociais, como o acesso ao trabalho e à assistência, as abordagens multidimensionais abarcam ainda dimensões sociais e mesmo políticas relacionadas a essa questão” (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 113-114; UNITED NATIONS, 2002, p. 17).
- “armadilha da privação”, em que a pobreza é vista em um contexto de problemas amplos e cumulativos, que se retroalimentam e impedem sua superação (Haan, 1999, p. 25), classificados por grupos que determinam e/ou dão continuidade à pobreza: “a debilidade física, o fato de se viver isolado, a vulnerabilidade, a falta de poder e a insuficiência de renda e de riquezas” (Chambers apud SALLES e TUIRÁN, 2002, p. 67)
- O ciclo de pobreza é vicioso, na medida em que “certos indivíduos são muito pobres para poderem sair daquela situação sozinhos está na raiz destas abordagens complexas, que transcendem a perspectiva apenas monetária da pobreza”, como afirma Mestrum (2002, p. 37).
- Salama e Destremau (2001, p. 115) identificam, além do ciclo vicioso, “um ponto de vista seletivo, no sentido de que as populações estudadas não

⁷⁶ **Subsistência** – inicialmente com visão somente na renda per capita ou no PIB, incluiu serviços básicos como saneamento, acesso a água de qualidade, educação, saúde, etc. Nessa concepção, o crescimento econômico seria suficiente para superar a pobreza. **Necessidades básicas** – o conceito se amplia, para “a perspectiva de que a pobreza tem várias faces, manifestando-se por intermédio de diversos tipos de carências”. **Privação relativa** – amplia o conceito para aspectos relacionados a outros tipos de carência, incluindo aquelas de natureza social, além da capacidade de obtenção dos recursos básicos. **Privação de capacidades** - “se caracteriza por desenvolver uma reflexão de caráter mais abstrato sobre a natureza do objeto, remetendo a discussão aos campos da justiça social, da política, das desigualdades e da subjetividade”. **Pobreza multidimensional** – se estrutura na ideia de que no mundo do capital, para aqueles que não detêm a propriedade, o trabalho representa o mecanismo mais efetivo de combate à pobreza.

são identificadas como pobres segundo a totalidade dos planos de análise mobilizados”.

- White e Killick (2001, p. 15), categorizam a pobreza sob diferentes expressões, com destaque para: a) a pobreza crônica, que se caracteriza por fatores diversos, como a “ausência de influência política, poucos bens, falta de acesso ao mercado”, que exige fortalecimento dos indivíduos para “que se construam seus capitais social, físico, humano e político”; b) a pobreza transitória, que ocorre em casos de eventos inesperados que colocam as pessoas em situação de vulnerabilidade, como “colheitas perdidas, flutuações de preços, debilitação da saúde e cortes na oferta de redes de segurança; c) a “pobreza catastrófica”, nos casos de calamidade (a exemplo “fome extrema e de países assolados pela AIDS ou por conflitos civis”; d) a pobreza da indigência: “os indigentes encontram-se em situações tão extremas que não chegam a dispor de meios de sustentação” (WHITE e KILLICK, 2001, p. 15-16)

Para Falcão e Costa (2014; apud Silva, Bruno e Silva (2020), a escolha do critério para avaliação da pobreza passa por uma análise de valor, que pode mudar de acordo com os decisores. No Brasil, como relatado pelos autores (SILVA, BRUNO e SILVA, 2020), a opção foi adotar uma “abordagem unidimensional e uma linha absoluta de pobreza”, e analisaram o país com base no IPM – Índice de Pobreza Multidimensional, que utiliza os seguintes parâmetros, com pesos idênticos por dimensão: Padrão de vida, Educação e Capacidade econômica.

Segundo Jannuzzi (2016; p. 12), o Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita da população evoluiu, no Brasil, de 0,582 em 1992 para 0,606 em 1993 e posteriormente foi reduzindo-se, chegando a 0,517 em 2014, o que significa que houve, ao longo do tempo, melhor distribuição da renda no país.

Os resultados de diversos estudos identificam que apesar da melhora, há um grande contingente de pessoas em situação de alta vulnerabilidade (SILVA, BRUNO E SILVA, 2020), exigindo ações concretas em diversas áreas das políticas públicas e induz à questão: será a metodologia (enfoque unidimensional e linha absoluta de pobreza) adotada a melhor para analisar a pobreza nacional? A vulnerabilidade social é entendida a partir de diferentes variáveis, como demonstra o quadro a seguir:

Quadro 3. Exemplos de características que influenciam a vulnerabilidade social

Conceito	Fundamentação	Variável	Natureza da influência
Populações com necessidades especiais	Difíceis de identificar (doentes ou temporárias), muitas vezes invisíveis nas comunidades	População sem-abrigo Residentes em lares	aumenta
Idade	Afeta a mobilidade; requer cuidados especiais; maior susceptibilidade para se magoar	Idosos Crianças	aumenta aumenta
Estatuto socioeconómico	Capacidade de absorver danos e de recuperar; mais bens materiais a perder	Ricos Pobres	diminui aumenta
Raça e etnia	Barreiras linguísticas e culturais; falta de acesso a recursos pós-desastre; tendência para ocupar zonas de perigosidade elevada	Hispanicos (nos EUA)	aumenta
Sexo	Empregos com altas taxas de feminização podem ser afectados; salários mais baixos; tarefas de prestação de cuidados	Mulheres	aumenta
Tipo de habitação e título de propriedade	Com frequência, os inquilinos não têm seguro nem investem na comunidade; tipo de habitação e construção	Inquilinos Habitações móveis	aumenta aumenta

Fonte: Heinz Center, 2002; Cutter *et al.*, 2003 (apud CUTTER, 2011).

Assim, se pode depreender que a vulnerabilidade não se configura apenas por questões económicas – embora esse aspecto assumam proporções relevantes em contexto capitalista -, mas abrange aspectos diversificados: riscos (reais ou potenciais), infraestrutura e ameaças ambientais, dentre outros (ibidem).

O risco social é entendido como a probabilidade de um indivíduo, pessoa, grupo ou comunidade de se tornar vulnerável sob diferentes aspectos e em uma grande diversidade de situações:

Risco Social: Risco deve ser entendido como evento externo, de origem natural, ou produzido pelo ser humano, que afeta a qualidade de vida das pessoas e ameaça sua subsistência. Os riscos estão relacionados tanto com situações próprias do ciclo de vida das pessoas, quanto com condições específicas das famílias, comunidades ou entorno. (CARNEIRO, 2004). (BELO HORIZONTE, 2007)

[...] Situação de Risco Social Refere-se à probabilidade de ocorrência de um evento de origem natural, ou produzido pelo ser humano, que concretiza a passagem da situação de vulnerável a vulnerabilizado, afetando a qualidade de vida das pessoas e ameaçando sua subsistência. (BELO HORIZONTE, 2007)

Ressalta-se que o Brasil ocupa a primeira posição na desigualdade social no

mundo e o trabalho/emprego assume papel fundamental na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades, o que motivaria programas de assistência social compensatória (MOTA, 2006). Segundo dados do IBGE, entre 2001 e 2015, o desemprego colocou muitas pessoas em situação de vulnerabilidade, na medida em que diminuiu substancialmente a quantidade da população em atividade econômica. Destaque-se que as estatísticas históricas sobre a PEA⁷⁷ – População Economicamente Ativa – realizada pelo IBGE, com base na PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – não está atualizada na página do órgão na Internet, contendo apenas os dados até 2015, o que impossibilita o controle social.

Outras fontes indicam que o mercado de trabalho tem constantemente expurgado trabalhadores, na medida em que “a taxa de ocupação (PO/PT) era de 44,5% no primeiro trimestre de 2012, passou para 45% no último trimestre de 2019 e caiu para 38,7% no trimestre de junho a agosto de 2020, o valor mais baixo em décadas”⁷⁸. Segundo o IPEA⁷⁹, com a pandemia a situação se agravou mais do que na crise econômica ocorrida em 2015-2016: “a taxa de ocupação no país caiu de 53,5% no quarto trimestre de 2019 para 47,1% no segundo trimestre de 2020”.

Outro aspecto importante é que segundo a nova metodologia do IBGE, o conceito⁸⁰ de “desemprego” não inclui, nos dados, aqueles que não estão buscando emprego, como estudantes em tempo integral e donas de casa que não trabalham fora, além daquelas pessoas que atuam como empreendedoras, em seus próprios negócios. Com base nessa nova concepção, segundo o IBGE, no 3º trimestre 2022 o país contava com 9,5 milhões de desempregados(desocupados), equivalentes a 8,7% da população, 4,3 milhões (8,7%) de desalentados (pessoas que não buscam uma colocação no mercado de trabalho), com uma taxa de subutilização de 20,1%.

A estratégia de fortalecer o empreendedorismo, se por um lado pode ser a oportunidade de muitas pessoas de buscarem tornar-se empresários, por outro o conceito de “microempreendedor individual” pode mascarar a transformação de empregos em relações de trabalho disfarçadas de “negócios entre empresas”, sob a

⁷⁷ População Economicamente Ativa – PEA É a fração da população composta pelas pessoas ocupadas, compreendendo aquelas que, durante o período de referência, trabalharam, outras que tinham trabalho, mas por qualquer motivo (férias, por exemplo) não trabalharam e as pessoas desocupadas que não tinham trabalhado, mas estavam dispostas a fazê-lo, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva. Para a PED (Pesquisa sobre Emprego e Desemprego) realizada pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) e a Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados), são considerados participantes da PEA todas as pessoas com 10 anos ou mais que estão nas situações descritas acima. Para a PME (Pesquisa Mensal de Emprego), realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), são consideradas membros da PEA todas as pessoas entre 10 e 65 anos. (FIDALGO, 2000) (BELO HORIZONTE, 2007)

⁷⁸ Fonte: Outras mídias. Disponível em <https://abre.ai/gkGv>.

⁷⁹ Fonte: IPEA. Disponível em <https://abre.ai/gkGx>.

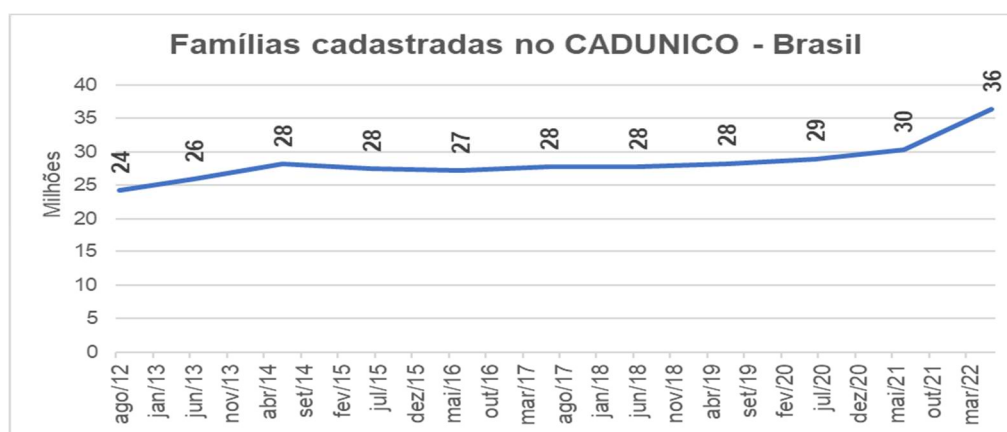
⁸⁰ Fonte: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>

égide de condições inadequadas – financeiras e de trabalho.

Tal cenário é percebido por toda a população. Segundo a Oxfam Brasil (2022 a), há percepção de 85% dos brasileiros e brasileiras da necessidade da redução da desigualdade para que o país volte a crescer. No entanto, para grande parte da população a pobreza é considerada em termos muito mais baixos do que definem os organismos internacionais, o que torna imprescindível o acesso a informações para que possa haver autoconsciência de sua realidade (OXFAM BRASIL (2022 b, p. 12). Os resultados indicam que é preciso ações governamentais concretas para reduzir a desigualdade no país, para as diferentes classes sociais, assim como reconhecem o machismo e a diferença entre homens e mulheres como questões relevantes a serem tratadas para redução do preconceito e da discriminação (ibidem).

Outros dados nacionais indicam que após a pandemia, a situação tende a piorar para os mais pobres, que além de sofrer com inflação desigual, cuja renda se concentra em itens de subsistência, sofrem os efeitos dos altos índice de desemprego e da desigualdade de renda. Segundo dados coletados em 24/08/2022, de agosto/2012 a junho/2022, a pobreza aumentou muito no país, o que se reflete no número de famílias cadastradas no CADUNICO nesse período. Merece atenção a quantidade de pessoas que precisam se realizar ou atualizar tal cadastro (especialmente em razão da degradação social neste ano), porém não consegue realizar o agendamento, em função da falta de vagas nos CRAS. Embora tenham cerca de 18,1 milhões de beneficiários no Auxílio Brasil, no “há fila invisível: mais de 20 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial perderam o benefício na passagem para o Auxílio Brasil em outubro.” (NERI (a), 2022).

Gráfico 1. Evolução das famílias cadastradas no CADUNICO – 2012 a 2022.



Fonte: MDS (2022). Aplicações⁸¹

⁸¹ Disponível em <https://abre.ai/gkGy>. Acesso em 24 Ago.2022.

Segundo a OXFAM (2022), aliando-se à crise da pandemia de COVID-19, o aumento do preço dos alimentos gerado pela guerra na Ucrânia, “o mundo pode chegar no final deste ano a 860 milhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia (pouco menos de R\$ 10, em cotação do início de abril de 2022)”. O mesmo documento ressalta um aumento acentuado na pobreza extrema e na desigualdade social, com “total exposição da fragilidade e das desigualdades dos sistemas globais alimentares e energéticos” (OXFAM, 2022).

No Brasil, a situação tem piorado cada vez mais para os pobres; segundo Neri (b) (2022), enquanto o “aumento da insegurança alimentar entre os 20% mais pobres no Brasil durante a pandemia foi de 22 pontos percentuais, saindo de 53% em 2019 chegando a 75% em 2021”, nível próximo ao Zimbawe (80%), para a elite a o índice passou de 10% para 7% quase como a Suécia (5%), o país que tem a maior segurança alimentar entre 160 nações. Se em 2019 cerca de 30% da população não tinha o que comer, em 2019 esse índice passou para 36%. No Brasil, segundo Neri (b) (2022), “o contingente de pobres brasileiros em 2021 é o maior da série histórica iniciada em 2012”, volume incrementado pela pandemia e pela falta de políticas públicas adequadas. Esses dados demonstram que não há equidade econômica entre os cidadãos do país, o que aumenta a subordinação dos mais vulneráveis (SPOSATI, 1991).

A primeira Medida Provisória do Governo Bolsonaro⁸² extinguiu diversas instâncias de participação e controle social, incluindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que tornou-se “tornou-se uma experiência exemplar de participação social em políticas públicas relacionadas ao direito humano à alimentação (DHA) e à soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN)”⁸³. Se a questão alimentar sempre foi um problema no país, com a pandemia tal situação se agravou; pesquisa⁸⁴ coordenada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) revelou que o país recuou para os patamares de 1990, com “33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer” e “mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome)”.

⁸² MP Nº 870, de 01/01/2019

⁸³ Fonte: <https://pesquisassan.net.br/nota-publica-sobre-a-extincao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/>

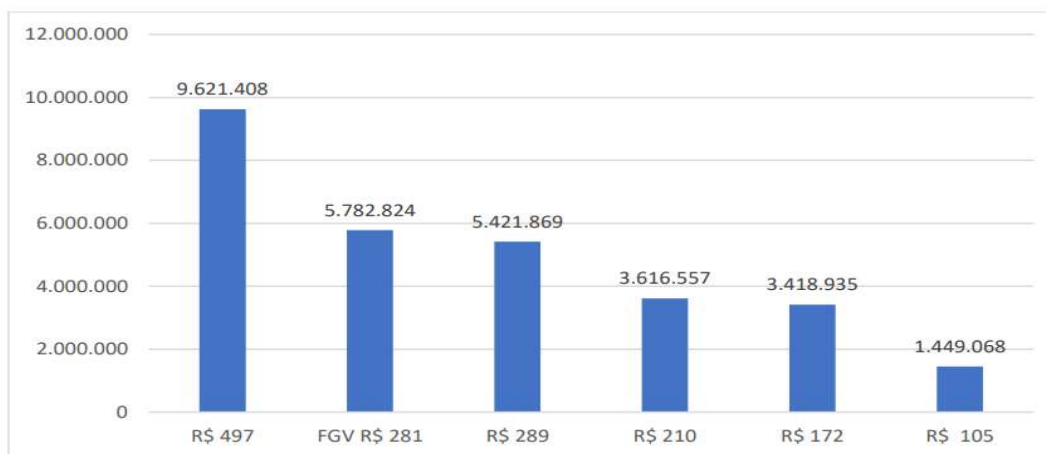
⁸⁴ 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em 23 Set.2022.

O contexto da pandemia da COVID-19 escancarou a situação da vulnerabilidade no país, deixando a população vulnerabilizada à mercê da contaminação, na medida em que as condições de vida impediram o isolamento social recomendado para quase 50% dos brasileiros (SPOSATI, 2020). Esse cenário confirma o necrocapitalismo em nossa sociedade, ou seja, as pessoas sem condições financeiras adequadas são “matáveis” (MBEMBE, 2016).

Mesmo o Auxílio Emergencial fornecido pelo Governo durante a pandemia não conseguiu solucionar a questão da insegurança alimentar; apenas propiciou um aumento de recursos para os mais pobres, configurando a “Montanha-Russa da Pobreza” (NERI e HECKSHER, 2022).

O Mapa da nova pobreza (NERI (c), 2022), que totaliza quase 63 milhões de pessoas (de 29,6% da população do país) vivendo com até R\$ 497 reais mensais (equivalente a U\$ 5,50/dia ajustada por paridade do poder de compra) e o autor destaca que o prejuízo social ocorreu em todos os indicadores relacionados à pobreza.

Gráfico 2. População Pobre segundo Linhas de Pobreza⁸⁵



Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNADC (NERI (b), 2022).
OBS: Linhas de pobreza expressas em termos mensais a preços do último trimestre de 2021.

Neri (b, 2022) retrata as diferenças entre as unidades da federação, ou seja, inexistência de equidade (SPOSATI, 1991), aumentando a possibilidade de dominação. Em um extremo, quase 58% da população do Maranhão estavam nessa

⁸⁵ Linhas de Pobreza, Extrema Pobreza e de Elegibilidade ao Auxílio Brasil em Renda Per Capita Mensais a preços de 2021T4* R\$ 497 mensais (US\$ 5,50/dia PPC 2011**) R\$ 289 mensais (US\$ 3,20/dia PPC 2011**) R\$ 281 mensais (Linha da FGV Social) R\$210 mensais (Linha de Elegibilidade a Condições do Auxílio Brasil) R\$ 172 (US\$ 1,90/dia PPC 2011**) R\$ 105 mensais (Linha de Elegibilidade Benefício Básico do Auxílio Brasil). Notas: * Quarto trimestre de 2022; ** Paridade de Poder de Compra ajustado pela IPCA aplicado as linhas internacionais

situação, contra 10% em Santa Catarina em 2021 (NERI (b), 2022). Saliente-se que durante a pandemia, a situação se agravou em quase todos os Estados, salientando-se que há regiões em que há mais de 70% da população com renda de até R\$ 497 (NERI (b), 2022).

Percebe-se que, se não houver políticas públicas efetivas, para combate à fome e ao desemprego, voltaremos ao contexto que Josué de Castro (Geografia da Fome, 1946) descreveu há quase 80 anos: “metade não come; e a outra metade não dorme, com medo da que não come” (REZENDE, 2022, p. 2).

Nesse cenário nefasto, o SUAS – Sistema Único de Assistência Social – representa, para grande parte dos brasileiros, a diferença não apenas entre a democracia e o autoritarismo, mas entre a vida e a morte.

3.1.3. Panorama socioassistencial no Brasil

O Brasil, desde os tempos coloniais é marcado por concentração de renda; os mais de 90% da renda que ficava com os proprietários de engenho iniciaram o processo de desigualdade social. Ocorre o processo de hegemonia do capital e sua influência nas políticas econômicas e financeiras durante o ciclo da cana-de-açúcar, que se intensificou posteriormente. Nos períodos seguintes, a industrialização nacional, a crise de 1930 e a Lei de Terras – que permitiram a compra de propriedades anteriormente cedidas aos latifundiários - incentivaram a importação de bens de capital e a migração de muitas pessoas da área rural para a urbana, assim como criaram grandes bolsões de pobreza que se estenderam para o século XX e início do XXI (FURTADO, 2007).

Na Era Vargas (1930 a 1945), embora tenham havido muitos avanços do ponto de vista trabalhista, que lhe conferiram a imagem de “pai dos pobres” e de “patrono” da legislação social, não havia espaço para que a sociedade civil se manifestasse, na medida em que buscava “conciliar hierarquia social, religião e a ordem estabelecida”, no denominado “corporativismo estatal” (D’ARAUJO, 2007, p.217-220). Nessa época, o papel da sociedade civil era estimulado para realizar “[...] atividades cívicas e econômicas, e não através de ações político-partidárias. As divergências ideológicas deveriam ser banidas” (D’ARAUJO, 2007, p.219).

A Seguridade Social e a saúde se limitavam aos trabalhadores, ou seja, as políticas sociais se configuravam por “[...] fortes marcas corporativistas e clientelistas

na consagração de privilégios e na concessão de benefícios” (DRAIBE, 1994, p.295). Embora o Conselho Nacional de Serviço Social tenha sido criado nessa época, destaca-se o clientelismo nessa ação, na medida em que era “[...] formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar” (MESTRINER, 2001, p.58).

A LBA - Legião Brasileira da Assistência – criada pela Primeira Dama, visava auxiliar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, se caracterizava por sua vinculação à Igreja e à filantropia, não reconhecendo a Assistência como direito do cidadão, sendo um mecanismo político de controle pelo Estado (MESTRINER, 2001, p.111).

O período de 1964 a 1987 foi marcado pela ditadura militar, e no campo social, com a LBA⁸⁶ ampliada transformada em fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social em 1969 e em 1974, foi criada uma Secretaria de Assistência Social, de caráter consultivo, nesse órgão (MESTRINER, 2001, p.168). No mesmo ano, o Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS realiza um evento com especialistas, resultando em um documento que valorizava a Assistência no âmbito desse Ministério e destacava a importância de abandonar a visão assistencialista, como complementação da previdência. Assim, a Assistência Social era prestada de forma fragmentada, com foco assistencial e na preparação para o mercado de trabalho (CARVALHO, 2008, apud PASSOS, 2017).

O sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”, em 1987 publicou um artigo com uma avaliação do desenvolvimento nacional desde o golpe militar de 64⁸⁷. O autor destaca que embora o país tenha integrado as grandes nações, com o oitavo maior PIB no mundo, no entanto, tal riqueza não foi distribuída de forma igualitária. Souza (ibidem) ainda ressalta que no ciclo capitalista a elite busca culpados fora de seus muros e salienta a nefasta lógica do capital no cenário dominado pelo pensamento econômico.

⁸⁶ Segundo o MPES, as ações da LBA atingiram todos os estados, desenvolvendo ações de natureza filantrópica, assistencialista e/ou com foco na preparação da mão de obra: Assistência social; Assistência judiciária; Atendimento médico-social e materno-infantil; Distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrízes; Assistências integrais a crianças, adolescentes e jovens (creches e abrigos); Qualificação e iniciação profissional; Liberação de instrumentos de trabalho; Orientação advocatícia para a regularização e registro de entidades; Programas educacionais para o trabalho; Geração de renda; Projetos de desenvolvimento social local (serviços de microempresas – creches, cooperativas e outros); Assistência ao idoso (asilos e centros de convivência), à pessoa portadora de deficiência, ao desenvolvimento social e comunitário e Programa nacional de voluntariado. Disponível em <https://shre.ink/18D2>.

⁸⁷ *Voltado para produzir para o consumo dos setores de maiores rendas dentro e fora do país, esse desenvolvimento nunca pretendeu ser uma resposta às necessidades de consumo da maioria da população brasileira, até hoje situada entre as de menor renda a nível mundial. [...] Obviamente, não há como negar: existe uma grande maioria da população brasileira que vive abaixo de qualquer nível considerado digno ou aceitável em termos de desenvolvimento social.* (SOUZA, 1987)

Laval ainda indica que no neoliberalismo a lógica do individualismo induz os sujeitos a um comportamento que cada vez mais não visa o outro, e estimula a adoção de conceitos que aumentam a desigualdade, como o empreendedorismo, que, em grande parte, tornou-se uma estratégia de sobrevivência em substituição ao trabalho formal (AMORIM, CHICARINO e SEGURADO,

Ao final da Velha República, com a redemocratização, a partir de 1985 se tornou mais visível a situação do país e a sociedade civil passou a se manifestar publicamente sobre os problemas sociais (SOUZA, 1987). Segundo Brandão (2011), a Assembleia Nacional Constituinte teve a participação das principais organizações e movimentos sociais do país e entre novembro de 1986 e setembro de 1988 foram identificados 225 eventos diferentes de ações coletivas.

Esse novo momento histórico do país provocou uma série de ações e discussões da pauta social pela sociedade civil, no âmbito legislativo e o resultado foi a inclusão de questões sociais na nova constituição federal, que incluiu a Assistência Social na Seguridade Social (artigo 194), ao lado da Previdência Social e da Saúde, como um direito do cidadão. Os artigos 203 e 204 estabeleceram as bases para a criação do SUAS que, conforme Sposati (2004, P. 42) tem “como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre”. Essa nova visão é validada por Yazbek (2004, p. 26), que ressalta a transição da Assistência Social para “o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”. No entanto, a ação estatal na universalização dos direitos não se confirma, na prática, como estabelecido na Constituição Federal - incluindo a Assistência Social - com fortalecimento do neoliberalismo, diminuição da ação estatal e crescimento das instituições da Sociedade Civil.

Barros e Mendonça (1995) identificaram que embora o PIB - produto interno bruto per capita – em 1990 tenha tido um crescimento de 2,5 em relação ao valor de 1960, a riqueza gerada não foi distribuída uniformemente. Os autores destacam que o Índice de Gini passou de 0,50 (1960) para 0,62 (1990), ou seja, “essas duas mudanças - o crescimento da renda e da desigualdade - afetam o bem-estar em direções opostas”. Concluem, em seu estudo que tal evolução econômica não promoveu o bem estar social de forma equânime:

No período pós Constituição de 1988, se pode identificar várias fases distintas na questão social do país, iniciando-se pela inclusão da Assistência Social

na Seguridade Social e, posteriormente, o que poderia ser um grande avanço social não caminhou como esperado, na medida em que as políticas neoliberais viabilizaram o afastamento do Estado da execução das políticas sociais integradas, que se voltaram a ações mais focalizadas (MOTA, 2010).

Alguns autores veem os programas de transferência de renda como responsáveis pela redução da desigualdade, especialmente o Bolsa Família para as populações mais pobres (VAITSMAN, ANDRADE e FARIAS, 2009). Independentemente desse resultado ser verdadeiro ou não, é importante salientar que esse programa acirrou o “debate público sobre pobreza, desigualdade e as outras políticas sociais” (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009, p. 740)

Há outros autores que alertam que essa afirmativa não é necessariamente correta, na medida em que pode ter ocorrido simplesmente a transferência entre os trabalhadores (e não da elite para estes). (SITCOVSKY, 2010, p. 159), em detrimento “direitos de outras frações da classe trabalhadora (MOTA, 2010, p. 134).

Sposati, Brotto e Senna (2013) avaliam que houveram avanços significativos na Assistência Social, especialmente na transição para uma visão de cidadão e não apenas de Usuário dos serviços socioassistenciais, mas que ainda há um longo caminho a ser trilhado.

Os diversos instrumentos para implantação do que foi previsto na LOAS serão analisados nos tópicos que tratam do SUAS.

3.1.4. A Construção da Assistência Social Cidadã

As políticas sociais podem ser definidas como o “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população”.(DRAIBE, 1997, p. 14) e para Soares (2001, p.209), tais políticas no período de autoritarismo foram regidas por princípios não democráticos.

No entanto, após a Constituição Federal de 1988, denominada como Constituição Cidadã, em razão de sua ênfase na cidadania e nos direitos do cidadão, as políticas sociais passaram por profunda reformulação. No campo da Assistência Social, a Lei Magna estabelece

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Na Assistência Social, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) define a descentralização político-administrativa, com coordenação e normas gerais no âmbito federal e coordenação e execução dos programas nas esferas estadual e municipal e nas entidades beneficentes e de assistência social. A CF define a efetivação da participação da população “por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

No contexto do Estado de Bem-Estar, a Seguridade social estrutura as políticas sociais, podendo ser diferente em cada país, e assegura no mínimo três elementos: seguro social, saúde e assistência social (Salvador 2010), com vocação universal. A partir da Constituição de 1988 a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva, destinada a prover os mínimos sociais.

Nesse sentido, pode-se perceber uma grande mudança na percepção dos direitos do cidadão como uma decorrência de sua validação formal como responsabilidade pública, na medida em que transforma a visão assistencialista para uma nova perspectiva, de direitos e não de ajuda humanitária.

Quadro 4. Quadro comparativo entre as perspectivas de assistência social.

ASSISTENCIALISTA	DIREITO SOCIOASSISTENCIAL
Concebida como ajuda, benesse e favor.	Concebida como DIREITO SOCIAL .
Beneficiário = sujeito de ajuda.	Usuário = sujeito de direitos.
Ênfase na ajuda humanitária aos mais pobres e necessitados.	Ênfase ao atendimento às necessidades sociais da população.
Responsabilidade da igreja e de “pessoas de bem”.	Responsabilidade estatal (gestão e financiamento), com participação da sociedade civil (controle social).
Incentivo à criação de instituições de caridade públicas e privadas.	Incentivo à criação de equipamentos estatais (Cras e Creas) e ao fortalecimento da rede socioassistencial.
Ênfase em ações de natureza filantrópica, com apoio estatal por meio de isenções fiscais.	Ênfase em ações de natureza pública (estatal e não estatal), com financiamento público (por Estados, Distrito Federal e Municípios) e comando único em cada esfera de governo.
Ações planejadas e coordenadas pelas primeiras-damas.	Responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, pela formulação das políticas e pelo controle das ações.
Decisões em gabinete.	Incentivo à criação e ao fortalecimento de espaços de participação e de deliberação (conselhos, conferências e fóruns).
Práticas clientelistas.	Práticas que visam à autonomia dos sujeitos.
Incentivo ao trabalho voluntário.	Garantia de profissionais qualificados para a materialização dos serviços e sua qualidade.

Fonte: MDS, 2015, p. 16

Apesar das dificuldades, houve alguns avanços em relação às fases

anteriores, antes e posteriormente à Constituição Federal. Após longo intercurso desde a LOAS, a implantação da PNAS e do Suas ocorreu nos anos 2000, período no qual foram instituídos programas de transferência de renda federais, estabelecidos os dois níveis de proteção assistencial (básica e especial) e aumento de recursos orçamentários para os programas assistenciais (VAITSMAN, ANDRADE E FARIAS, 2009, apud BRIGLIA, 2019).

Apesar da regulamentação da assistência social ter ocorrido em 1993, os Governos neoliberais não priorizaram a sua institucionalização, esse processo só ocorre de modo mais concreto a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Nesta conferência se delibera sobre a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, em 2004, é aprovado o texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), dando-se continuidade aos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 (BRASIL, 2010, apud BRIGLIA, 2019).

A Assistência Social precisa adotar uma visão integral e integrada do indivíduo, da família e da comunidade; a Constituição Federal (1988, artigo 6º.) define o direito de qualquer cidadão às condições mínimas para sua vida e desenvolvimento (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância), assim como amparo nas situações de vulnerabilidade, inclusive com uma renda mínima provida por meio de transferência de renda pelo Poder Público. O objetivo principal da Assistência Social é “contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso” (PEREIRA, 2011, p. 60), refletido na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), na PNAS – Política Nacional de Assistência Social (2004), provendo os mínimos sociais para a população em situação de vulnerabilidade. Mota (2006) complementa:

Em geral, os sistemas de proteção social são implementados através de ações assistenciais para aqueles impossibilitados de prover o seu sustento por meio do trabalho, para cobertura de riscos do trabalho, nos casos de doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário e para manutenção da renda do trabalho, seja por velhice, morte, suspensão definitiva ou temporária da atividade laborativa. (MOTA, 2006)

A LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 2011) define a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, integrada à Seguridade Social, de forma não contributiva, visando garantir o atendimento às necessidades básicas (mínimos sociais) por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. (BRASIL, 1993).

A LOAS define como objetivos da Assistência Social a proteção social, de forma universalizada dos direitos sociais e integrada às políticas setoriais, garantir a vida, reduzir danos, proteger a família, a criança, adolescente, a maternidade e a velhice, a habilitação, a integração e a reabilitação das pessoas com deficiência, assim como a garantia de uma renda mensal (1 salário mínimo) para as pessoas com deficiência e os idosos sem condições próprias ou familiares de garantir seu sustento. Inclui, também, a vigilância socioassistencial, para a obtenção de dados territoriais que permitam identificar a realidade das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos, assim como a defesa de direitos, visando garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

A LOAS estabelece, ainda, os tipos de entidades e organizações de assistência social que atuam nos objetivos da lei, definidas como as organizações sem fins lucrativos que “isolada ou cumulativamente, prestam atendimento⁸⁸ e assessoramento⁸⁹ aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”⁹⁰.

Os princípios e diretrizes da Assistência Social são estabelecidos na mesma lei, dentre os quais se identificam claramente os aspectos de acesso à informação, participação e controle social. Destacam as ações desenvolvidas e disponibilizadas pelo poder público e a forma de participação social na proposição e controle das ações (BRASIL, 1993).

No que tange à forma de organização e gestão, a LOAS define que as ações na área de assistência social funcionem em um sistema descentralizado e participativo, denominado como Sistema Único de Assistência Social (Suas), possuindo os objetivos de consolidar a gestão compartilhada; integrar a rede pública e privada de serviços de assistência social; definir os níveis de gestão; entre outros. Tendo o território como base organizativa, o sistema é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁸⁸ § 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

⁸⁹ § 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

⁹⁰ § 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (BRASIL, 1993).

Antes de abordar especificamente o Sistema, é fundamental abordar as considerações de Sposati (MDS, 2009, p. 20-24) sobre o que deve significar um modelo de proteção social não contributivo. Inicialmente, a autora analisa cada uma das palavras da expressão:

- Modelo – consiste em uma referência, um pré desenho do que se deseja construir/alcançar, envolvendo atores e elementos para sua consecução;
- Proteção - implica na defesa de algo para sua preservação/conservação, no caso do SUAS, de aspectos primordiais da existência, na medida em que “ contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo” (SPOSATI, in MDS, 2009; p. 20). Por outro lado, o termo extrapola o conceito de amparo (que visa estancar uma deterioração), pois é imbuída do sentido de vigilância/prevenção, de forma a impedir que tal situação ocorra.
- Social – tem foco nas questões – necessidades e objetivos - que envolvem as relações sociais e as condições de vida da população.
- Não contributivo – todo cidadão tem direito ao acesso ao Sistema, independentemente de contribuição financeira, sob qualquer modalidade.

Sposati (MDS, 2009) destaca que a PNAS estabelece, além da proteção social, a vigilância social e a defesa de direitos socioassistenciais, de forma a cumprir os direitos estabelecidos nas sociedades democráticas modernas, de forma a atender mais do que o usuário, mas o cidadão.

O SUAS – Sistema Único de Assistência Social foi formalizado pela Lei nº 8.742/1993 (alterada pela Lei nº 12435/2011), que em seu artigo 6º. estabelece a organização das ações nessa área em um sistema descentralizado e participativo, com os seguintes objetivos:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 1993)

Segundo a Lei nº 8.742/1993, tal sistema visa proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice em bases territoriais; coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é integrado pelos entes federativos, seus conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social definidas no mesmo normativo legal. Nesse Sistema, destacam-se as definições de Política de Assistência Social e Políticas Sociais Básicas⁹¹. As ações/serviços no âmbito do SUAS, são organizadas em conjuntos de serviços, programas e projetos, visam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (BRASIL, 1993), em dois tipos de proteção social (básica e especial)⁹².

A vigilância socioassistencial é identificada como “um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 1993). Saliente-se que esse mecanismo, potencialmente pode se tornar um excelente mecanismos de controle social, se tais dados estiverem à disposição da sociedade, simultaneamente às informações sobre a população atendida e os serviços pelo Sistema.

O CADÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – criado pela LOAS objetiva “coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda” (BRASIL, 1993). Destaca-se que após a pandemia a quantidade de famílias cadastradas aumentou substancialmente; no entanto, a mídia tem constantemente noticiado que em diversas localidades do país, embora muitas vezes na fila por dias a fio, muitas pessoas não conseguem realizar tal cadastro, obrigatória para acesso aos programas sociais do Governo Federal.

Os Conselhos de Assistência Social foram definidos na LOAS como instâncias deliberativas do Sistema Único da Assistência Social - Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, também formalizando o controle social das ações nessa área. Vinculados ao órgão gestor de

⁹¹ Política de Assistência Social: a Assistência Social é uma Política de Seguridade Social não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado, “que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL. LOAS, 2003). Políticas Sociais Básicas - Políticas que compõem o Sistema de Proteção Social Brasileiro: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente. (BELO HORIZONTE, 2007).

⁹² I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

assistência social, são responsáveis pela infraestrutura necessária ao seu funcionamento - recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil no exercício as atribuições dos conselheiros. No âmbito federal, a LOAS prevê o Conselho Nacional de Assistência Social, com titulares e suplentes, representando o governo e a sociedade civil (usuários ou de organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social e trabalhadores do setor). No âmbito estadual, distrital e municipal deverão ser instituídas leis próprias para criação dos respectivos conselhos, que atuarão, assim como as demais unidades de atendimento e gestão, ao definido na PNAS.

Os conselhos são um importante elemento do “processo de monitoramento e de avaliação aberto e transparente” (Brant de Carvalho, In Brasil/CNAS, 1997, p. 43, 44). O CNAS e seus equivalentes nos demais níveis governamentais, são colegiados que “contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área” cujas atribuições predominantes são “apontar diretrizes e prioridades e normatizar procedimentos” (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA; 2012, p.17). Segundo a NOB SUAS 2012, são estratégias para fortalecimento dessas instâncias, assim como das conferências e para a participação e controle social do sistema, elementos que poderiam contribuir para os diferentes atores sociais, em especial dos usuários, dos trabalhadores e das entidades socioassistenciais (MDS, 2012, art. 115).

A LOAS aborda outros pontos relevantes, como o BPC (Benefício de Prestação Continuada), os benefícios eventuais⁹³, o auxílio-inclusão⁹⁴ e os serviços socioassistenciais⁹⁵, destacando o atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e às pessoas que vivem em situação de rua. Os programas⁹⁶ de assistência social, a serem definidos pelos Conselhos de Assistência Social, darão prioridade para a inserção profissional e social. Quanto aos serviços ofertados nas unidades (CRAS, CREAS e entidades e organizações de assistência

⁹³ LOAS: “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

⁹⁴ Blog do MDS - Lei Brasileira de Inclusão (2015), regulamentada pela Lei nº 14.176/2021, “o Auxílio-Inclusão tem por objetivo estimular e apoiar o ingresso das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Ele se destina a beneficiários do BPC (e aqueles que receberam o benefício nos últimos 5 anos, desde outubro de 2016). A pessoa irá ingressar no mercado de trabalho, ganhando uma renda, e receber ao mesmo tempo o Auxílio-Inclusão, se atender aos critérios de acesso ao benefício.”

⁹⁵ Conceito estabelecido na LOAS: “atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos”

⁹⁶ Definidos como “ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”

social⁹⁷), a LOAS estabelece que a Proteção Básica é responsável pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)⁹⁸, nos CRAS e na Proteção Especial a responsabilidade abrange dois Serviços: a Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)⁹⁹ nos CREAS e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)¹⁰⁰

A participação social, o controle social e o financiamento do Sistema, também definidos na LOAS, serão tratados em tópicos específicos deste estudo.

A PNAS – Política Nacional de Assistência Social – 2004, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – define que a Assistência Social será prestada a pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos¹⁰¹: (MDS, 2005).

É importante ressaltar que a exclusão social não envolve apenas os aspectos financeiros, mas inclui a falta de acesso a todas as atividades comuns a uma determinada sociedade¹⁰². Nesse sentido, ao ser excluído(a) dos processos sociais, é comum que deficiências do indivíduo se intensifiquem, sejam as que envolvem fatores monetários ou associadas a estes, muitas vezes gerando situações de desrespeito à diversidade e às condições em que o cidadão se encontra. Nesse sentido, cabe estabelecer o padrão básico de inclusão, ou seja, “uma convenção do que se entende como condição desejável para todos de uma dada sociedade”

⁹⁷ LOAS: “Art. 6o-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3o desta Lei. § 1o O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. § 2o O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. § 3o Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.”

⁹⁸ Objetivo: “oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.”

⁹⁹ Objetivo: “apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos”.

¹⁰⁰ LOAS: “transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho”. Tem abrangência nacional e “desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 anos.”

¹⁰¹ [...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (MDS, 2005).

¹⁰² Exclusão Social: processo heterogêneo, multidimensional, espacial e temporal que impossibilita parte da população a partilhar bens e recursos produzidos pela sociedade. Conduz à privação, ao abandono e à expulsão dos espaços sociais. O conceito de exclusão engloba não apenas a pobreza ou insuficiência de renda, mas vai além, “à medida que se define também pela impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso tanto aos mecanismos culturais de desenvolvimento pessoal e inserção social, como aos sistemas preestabelecidos de proteção e solidariedade coletiva” (GOMÃ, 2004:19).

(SPOSATI, 1991, apud BELO HORIZONTE, 2007)¹⁰³.

A PNAS segue os mesmos princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS e também de forma regionalizada, define o acesso aos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais, objetiva a provisão de serviços socioassistenciais, a inclusão social e equidade, a centralidade na família e a convivência familiar e comunitária.

O público usuário da Política de Assistência Social é definido como os “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos”¹⁰⁴, avançando ao contemplar as pessoas que realmente precisam de tal atenção, ou seja, de universalização de direitos, não como política compensatória como alertou Sposati (In Brasil/CNAS, 1997, p. 51, 52).

A PNAS - Política Nacional de Assistência Social, estabelecida após 11 anos da edição da LOAS, “busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.” (MDS, 2005).

De acordo com Sposati (Brasil/CNAS, 1997, p. 51, 52), a PNAS foi desenvolvida com base em “três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família”, salientando a necessidade conhecer a realidade dos cidadãos usuários de fora mais detalhada, para identificar os riscos e vulnerabilidades aos quais estão expostos. As proteções afiançadas pela PNAS (MDS, 2005) são definidas como Básica (PSE) e Especial (PSE), com a primeira objetivando prevenir riscos e a segunda atender as pessoas em risco pessoal e social. As unidades referenciais para prestação dos serviços socioassistenciais CRAS e o CREAS - são definidos como na LOAS (art.6-C inciso 3º) como “unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.”

¹⁰³ “Padrão Básico de Inclusão: é o ponto de mutação de uma dada situação de exclusão ou de inclusão. Isso exige construir e objetivar o conhecimento que se tem sobre padrões básicos de vida humana, dignidade, cidadania na condição de inclusão, em contraponto a medidas de pobreza ou de indigência que estão aquém da não pobreza e seguramente da inclusão. Esse padrão é o ponto de inflexão para análise de uma variável e não sua média. A fixação do padrão é também campo de linguagem qualitativa e participativa, pois ela supõe em primeiro lugar, uma convenção do que se entende como condição desejável para todos de uma dada sociedade.” (SPOSATI, 1991, apud BELO HORIZONTE, 2007)

¹⁰⁴ São citados como exemplos: “famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.”

(BRASIL, 2013, p.14), sendo o CRAS responsável pelos serviços da Proteção Básica e os CREAS pela Proteção Especial, conceituados na Lei nº 12.435/2011.

Na gestão do SUAS, a PNAS estabelece as seguintes referências básicas, a serem observadas na implantação do Sistema e execução das atividades: Vigilância social, Proteção social e Defesa social e institucional.

As bases organizacionais definidas na PNAS contemplam, na oferta dos serviços (programas, projetos e benefícios): além da Matricialidade Sociofamiliar, da Descentralização Político-Administrativa e Territorialização, da Política de Recursos Humanos, do Informação, Monitoramento e Avaliação e Financiamento, tratam de questões fundamentais neste estudo:

- Novas Bases para a Relação entre o Estado e a Sociedade Civil - No modelo proposto, “as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social.”
- Controle Social – com a participação popular, descentralização político-administrativa e comando único em cada nível de governo, e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (incisos I, II e III do artigo 5º da LOAS), o controle social ocorre por meio dos conselhos, conferências e outras instâncias, que serão tratadas posteriormente.
- Participação dos usuários nos conselhos de assistência social - a PNAS destaca que o histórico nacional criou uma cultura de baixo nível de atuação propositiva na sociedade, cuja mudança exige alto investimento de diferentes naturezas. Ressalta a necessidade de disponibilização de informação aos usuários para que o controle seja possível.

As **Normas Operacionais Básicas do Sistema (NOB-SUAS)** foram criadas para regulamentar e definir, na prática, o funcionamento do Sistema, tendo sido

aprimoradas ao longo do tempo, tratando de diferentes aspectos do Sistema¹⁰⁵.

O Censo SUAS será abordado no capítulo de análise dos resultados.

Os tipos de proteção social definidos no SUAS, estabelecidos com base no grau de complexidade, compreendem a Proteção Social Básica, visando a prevenção de riscos e a Proteção Social Especial, cujo foco é o atendimento daqueles(as) que encontram-se em situação de risco pessoal e social, de acordo com a complexidade (média e alta).

As Seguranças Básicas garantidas pela Política de Assistência Social, de forma a efetivar sua função de proteção social, segundo a NOB/SUAS 2005 compreendem a acolhida, a sobrevivência a riscos circunstanciais, o convívio familiar, e renda¹⁰⁶ (BRASIL. NOB, 2005) (BELO HORIZONTE, 2007).

Com base na descentralização definida na CF 1988, a LOAS estabeleceu que a Assistência Social consiste em “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade” (BRASIL, 1993), o que exige uma ação coordenada envolvendo os três níveis de governo - Pacto Federativo. Na NOB SUAS 2012 (MDS, 2012), o Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre os três níveis de governo, é definido como “o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”. Deve ser quadrienal, com o revisão anual das prioridades e metas estabelecidas, pactuadas no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo. As metas devem ser estabelecidas a partir da análise dos dados coletados nos sistemas nacionais de estatística, Censo SUAS, Rede SUAS e outros sistemas

¹⁰⁵ Conteúdo básico das NOB SUAS: NOB/1997 - Aborda as competências dos entes; níveis de gestão; operacionalização e a sistemática de financiamento; critérios de partilha e prestação de contas dos serviços; benefícios; programas e projetos da Assistência Social. Instituiu a CIT com caráter consultivo. NOB/1998 - Aprofunda e detalha o financiamento e critérios de partilha dos recursos da Política, responsabilidades dos entes e modelos de gestão, procedimentos para habilitação, competências dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores Bi e Tripartites como instâncias de negociação e pactuação. NOB-SUAS/2005 - Detalhes sobre o financiamento e critérios de partilha dos recursos da Política, responsabilidades dos entes e modelos de gestão, procedimentos para habilitação, competências dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores Bi e Tripartites como instâncias de negociação e pactuação. NOB-SUAS/2006 - Dispõe sobre a gestão do trabalho no SUAS, diretrizes para a Política Nacional de Capacitação e as responsabilidades dos entes nesses campos. NOB-SUAS/2012 - Consolida os principais marcos normativos em seu texto e cria mecanismos para o aprimoramento da gestão, serviços, benefícios, programas e projetos. Fonte: MDS, 2013.

¹⁰⁶ Segurança de Acolhida - Provida através de ofertas públicas de serviços de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, e de rede de serviços para a permanência de indivíduos e famílias, através de alojamentos, albergues e abrigos. Pressupõe, ainda, condições de recepção, escuta profissional qualificada e resolutividade no atendimento. Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais - Exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia de caráter transitório (benefícios eventuais) para as famílias, seus membros e indivíduos. Segurança do convívio familiar - Oferta de serviços que garantam oportunidades de construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento. Segurança do desenvolvimento da autonomia individual - Ações voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício da cidadania e conquista de maior grau de independência pessoal. Segurança social de renda - Operada através de concessão de bolsas-auxílio e benefícios continuados. (BRASIL. NOB, 2005) (BELO HORIZONTE, 2007) [grifos da autora].

do MDS, pelos membros da CIT (Comissão Intergestores Tripartite) e da CIB (Comissão Intergestores Bipartite). As informações mínimas são: indicadores, níveis de gestão, prioridades e metas de aprimoramento, planejamento, mecanismos de acompanhamento e avaliação e atuação conjunta dos três entes. (MDS, 2012, p. 27).

Para Leandro (2020; p.253-254), os pactos de aprimoramento da gestão¹⁰⁷ se estruturam em questões legais e especificidades regionais e locais¹⁰⁸. Para o autor, no âmbito municipal a Resolução/CIT no 13/2013 estabeleceu as metas a serem alcançadas pela Assistência nesse nível de governo, incluindo o controle social nas prioridades e metas (ibidem, p. 276). Segundo o autor (2020; p. 251-280), a participação e o controle social aparecem claramente no âmbito da Gestão democrática e participativa nas diferentes edições do Pacto, com destaque para: apoio ao exercício da participação e do controle social, proporcionalidade entre representantes de usuários, trabalhadores e entidades, na representação da sociedade civil, participação dos conselhos estaduais de assistência social nas reuniões anuais da CIB, reuniões anuais descentralizadas para fortalecer o controle social e ampliação do aporte financeiro para custear o funcionamento dos conselhos estaduais.

Conforme a NOB SUAS (MDS, 2012), no Capítulo X, a negociação e pactuação¹⁰⁹ das metas são definidas em duas instâncias, sob responsabilidade de apoio humano, operacional e financeiro pelos respectivos órgãos gestores: Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Bipartite – CIB¹¹⁰. A figura apresenta as diversas instâncias de execução, gestão, negociação e financiamento do Sistema:

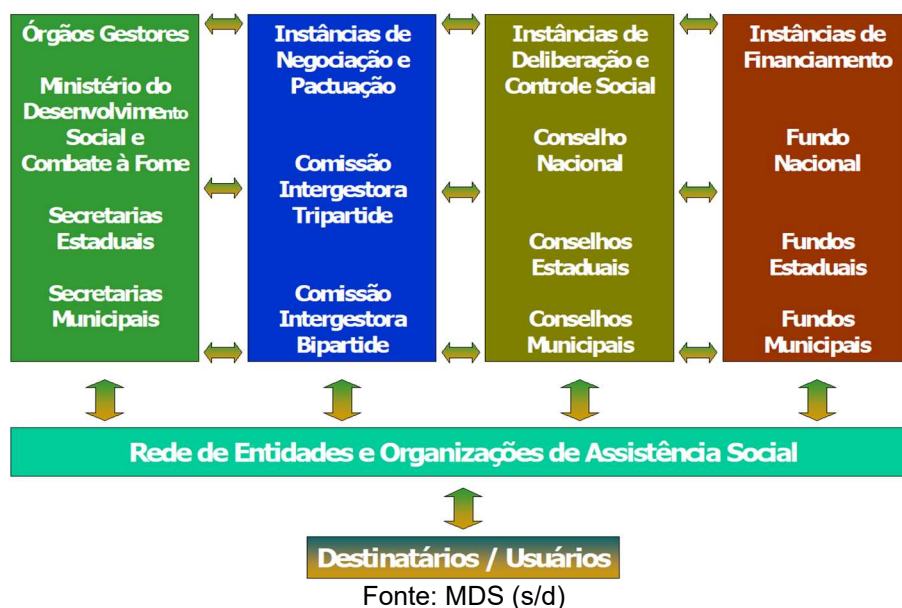
Figura 1. Esquema estrutural do SUAS.

¹⁰⁷ “há dois tipos distintos de pactos: os Pactos de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, estabelecidos em 2006, 2010, 2013 e 2017; e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, estabelecido unicamente em 2013”.

¹⁰⁸ [...] as relações entre os níveis de governo se configurariam tanto em função das determinações constitucionais que estabelecem as federações, criando governos regionais e locais com distintos níveis de autonomia, quanto por meio de arranjos de outra ordem, requeridos em função do desenvolvimento prático das relações administrativas, fiscais e políticas internas de cada país, mesmo se tratando de estados unitários.

¹⁰⁹ Art. 133. Entende-se por pactuações na gestão da política de assistência social as negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS. (MDS, 2012)

¹¹⁰ Comissão Intergestores Tripartite – CIT, âmbito nacional - representantes do órgão gestor da União, do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social – FONSEAS e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS. Comissão Intergestores Bipartite – CIB, âmbito estadual - representantes do Órgão Gestor Estadual da política de assistência social e Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS.



Segundo a NOB SUAS 2012 (MDS, 2012), os níveis de gestão¹¹¹ (mutáveis conforme o grau de implantação do sistema¹¹²) e decisão dos entes federativos são estabelecidos a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, mensurado de acordo com metodologia própria¹¹³, com exigências específicas a serem atendidas em cada nível (MDS, 2008).

Ainda segundo a LOAS (BRASIL, 1993, art. 16), as instâncias deliberativas dos SUAS são compostas pelos Conselhos Nacional, estaduais/distrital e municipais, “de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”, com eleições bienais, permitida uma única recondução pelo mesmo período. Os conselhos serão tratados no capítulo específico sobre o controle social no Sistema.

A Assistência Social, inicialmente tratada os artigos 203 e 204 da CF, avançou substancialmente nos normativos regulamentadores, especialmente quando aos princípios organizativos e diretrizes. São princípios organizativos, citados na LOAS (MDS, 1993) e na PNAS/2004 (MDS, 2004):

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

¹¹¹ Inicial - criação de conselho, fundo municipal e a elaboração de plano de assistência social; as responsabilidades do ente incluem: “município com dados a rede SUAS; inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único (Lei nº. 10836/04); preencher o plano de ação no SUAS-Web e a apresentar o relatório de gestão”. Básica – “existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município), a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social e a manutenção de secretaria executiva no conselho de assistência social”. Plena – “sistema municipal de monitoramento e avaliação, a capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão responsável pela assistência social e ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.”

¹¹² Art. 29. Os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento, na qual a base representa os níveis iniciais de implantação do SUAS e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados, de acordo com as normativas em vigor.

¹¹³ Art. 28 - Parágrafo único. O ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS.

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Houve, também, significativos avanços na Política de Assistência Social quanto às diretrizes estruturantes que norteiam o SUAS, com evolução gradativa, que se tornaram, ao longo do tempo, mais objetivas e claras quanto à condução do Sistema, estabelecidas na CF 1988 (art. 204), na LOAS 1993 (art. 5º.), na PNAS 2004 e na NOB SUAS 2012.

As Diretrizes Estruturantes do SUAS (MDS, 2016, p. 69) possuem as seguintes características, com diversas formas sugeridas para sua efetivação: primazia da responsabilidade do Estado, descentralização político administrativa, financiamento compartilhado, matricialidade sociofamiliar, territorialização, fortalecimento da relação entre o Estado e a Sociedade Civil e Controle Social e participação popular. Neste último, define, explicitamente: “existência de espaços institucionalizados para efetivar tanto a participação quanto o controle social” e estímulo e apoio do Estado à efetiva participação e controle social por parte da sociedade”.

É fundamental ressaltar, também, os princípios organizativos do Sistema, estabelecidos na NOB SUAS 2012: universalidade, gratuidade, integralidade da proteção social, intersetorialidade e intersetorialidade (MDS, 2012)¹¹⁴.

De acordo com o Caderno SUAS (MDS, 2009), o Sistema é organizado em torno de serviços, programas, projetos e benefícios¹¹⁵, baseados no território, a partir

¹¹⁴ I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição; II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso; III - integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; IV - intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais; V - equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. (MDS, 2012).

¹¹⁵ De acordo com o MDS, os benefícios assistenciais fazem parte da política de Assistência Social e são um direito do cidadão e dever do Estado. Esses benefícios são divididos em duas modalidades: o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os Benefícios Eventuais. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência de qualquer idade, nos casos em que o cidadão comprova não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família. Os Benefícios Eventuais são caracterizados por serem suplementares e temporários, prestados aos cidadãos e às famílias em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública. Disponível em <https://shre.ink/l80s>.

das demandas e necessidades identificadas no diagnóstico¹¹⁶. Na Assistência Social, o serviço público é prestado por meio dos Programas Socioassistenciais, que “compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas” (BELO HORIZONTE, 2007; p. 87).

Além dos CRAS e CREAS, as demais unidades de atendimento, executoras das ações da Política, denominadas como Serviços, foram identificadas, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS¹¹⁷, conforme figura e quadro síntese a seguir. Saliente-se que esses serviços são os mínimos previstos, podendo ser ampliados nas unidades federativas, de acordo com as necessidades e decisões dos gestores.

Figura 2. Ações Socioassistenciais por tipo de proteção.



Fonte: MDS (s/d)

Segundo o artigo 30 da LOAS (BRASIL, 1993), além do Conselho e do Fundo, para o repasse de recursos é obrigatória a reserva de recursos no orçamento do ente e o Plano de Assistência Social. De acordo com a NOB SUAS 2012 (MDS,

¹¹⁶ Diagnóstico Social - Instrumento dinâmico que permite uma compreensão da realidade social, incluindo a identificação das necessidades e a detecção dos problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como dos recursos e potencialidades locais, que constituem reais oportunidades de desenvolvimento. (DIAGNÓSTICO, s.d., in BELO HORIZONTE, 2007).

¹¹⁷ Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

2012), consiste em “um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS”, deve ser elaborado a 4 anos pelo órgão gestor da política e analisado/aprovado pelo conselho de assistência social nos 3 níveis de governo.

Tal plano deve ser elaborado, com base no diagnóstico socioterritorial, nas deliberações das conferências, das metas nacionais e estaduais pactuadas, assim como ações articuladas e intersetoriais e o apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Sistema. Deve conter minimamente o diagnóstico, os objetivos, as prioridades e diretrizes, as ações para sua consecução, os recursos necessários, os resultados e respectivos indicadores para um dado período (MDS, 2012, p.25).

O Plano Nacional 2016/2026, com a chamada “Assistência Social acessível a todos”, destaca a necessidade de “Universalizar o Suas respeitada a diversidade da realidade brasileira com a garantia de unidade em seu processo de gestão, para consolidar a proteção socioassistencial na seguridade social”. O plano traz diretrizes para o período, com destaque para elementos de fortalecimento da cidadania: “Plena gestão democrática e participativa e estruturação de política de comunicação em âmbito federal ,estadual, do distrito federal e municipal“ (MDS, 2016).

Conforme as orientações do MDS (BRASIL, 2008) para a elaboração dos planos da Assistência Social, tais planos são condição para a gestão pública do SUAS, sob responsabilidade estatal para a construção de um novo desenho político institucional, sendo um importante instrumento para a descentralização democrática, com foco na intersetorialidade das políticas sociais para a análise da realidade do território e a integração da ação pública. No entanto, o mesmo documento apresenta diversos desafios, especialmente para a reconstrução da cultura institucional, contexto no qual os planos assumem papel prioritário, não apenas para a gestão propriamente dita, mas para a (re)construção da democracia.

No entanto, é preciso refletir sobre o modelo de gestão atual, na medida em que há visões diferentes entre autores sobre a questão da gestão do Sistema; se por um lado os avanços foram significativos no que tange aos direitos e controle social, por outro, a reificação da gestão trouxe impactos negativos na divisão do trabalho e fragmentação das necessidades sociais (SILVA, 2020, p.54).

Considerando a importância da informação confiável para o planejamento,

gestão e operação do Sistema, a Vigilância Socioassistencial¹¹⁸ é considerada como uma das funções relevantes da Política de Assistência Social, de responsabilidade dos órgãos responsáveis pela política nos três níveis de governo. É realizada por meio da “produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.” (BRASIL, NOB SUAS 2012).

De acordo com as orientações para tal área, as macro atividades previstas na Vigilância socioassistencial são: organização, estruturação e padronização de informações, gerenciamento e consulta de sistemas informatizados, elaboração de diagnósticos e estudos, monitoramento e avaliação, planejamento e organização de ações de busca ativa e notificações de violências e violações de direitos (SNAS, s/d).

Segundo Ribeiro (2016; p. 147), a visibilidade das demandas dos sujeitos subalternizados é um dos compromissos da Assistência Social e precisa estar conectada à realidade dos usuários e do território (ARREGUI; KOGA, 2013, p.18). Para o MDS (2013, p. 3), a Vigilância Socioassistencial é um dos principais mecanismos para o “desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis”. Dessa forma, a vigilância socioassistencial consiste em importante instrumental para os gestores, na medida em que permite territorializar a informação, viabilizando ações públicas específicas (RIBEIRO, 2016; p. 147). Sendo compreendidas adequadamente pelos gestores, permitem o adequado planejamento, baseada na realidade do território e das famílias, permitem “ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas detectadas” e, consequentemente, possibilitam “defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais”. (ARREGUI; KOGA, 2013, p.18)

¹¹⁸ Vigilância Socioassistencial Consiste no desenvolvimento da capacidade e dos meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social, para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. Três aspectos se destacam na função de vigilância social, no âmbito da assistência social: 1) Produção, sistematização de informações, construção de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida; 2) Identificação de pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identificação da incidência de crianças e adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças; e identificação da incidência de vítimas de apatamento social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; 3) Exercício da vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. (BRASIL. PNAS, 2004, p.34; BRASIL. NOB, 2005) BELO HORIZONTE, 2007)

A NOB 2005 (p. 119) define que a gestão do SUAS deve utilizar ferramentas capazes de fornecer informações adequadas para a análise da realidade e para a proposição de ações, ou seja, registrados e tratados em sistemas de informação. O artigo 95 da NOB SUAS 2012 (SNAS, 2012) define a integração das ferramentas tecnológicas para a gestão da informação, especialmente visando “I - a definição do conteúdo da política e seu planejamento; II – o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais”.

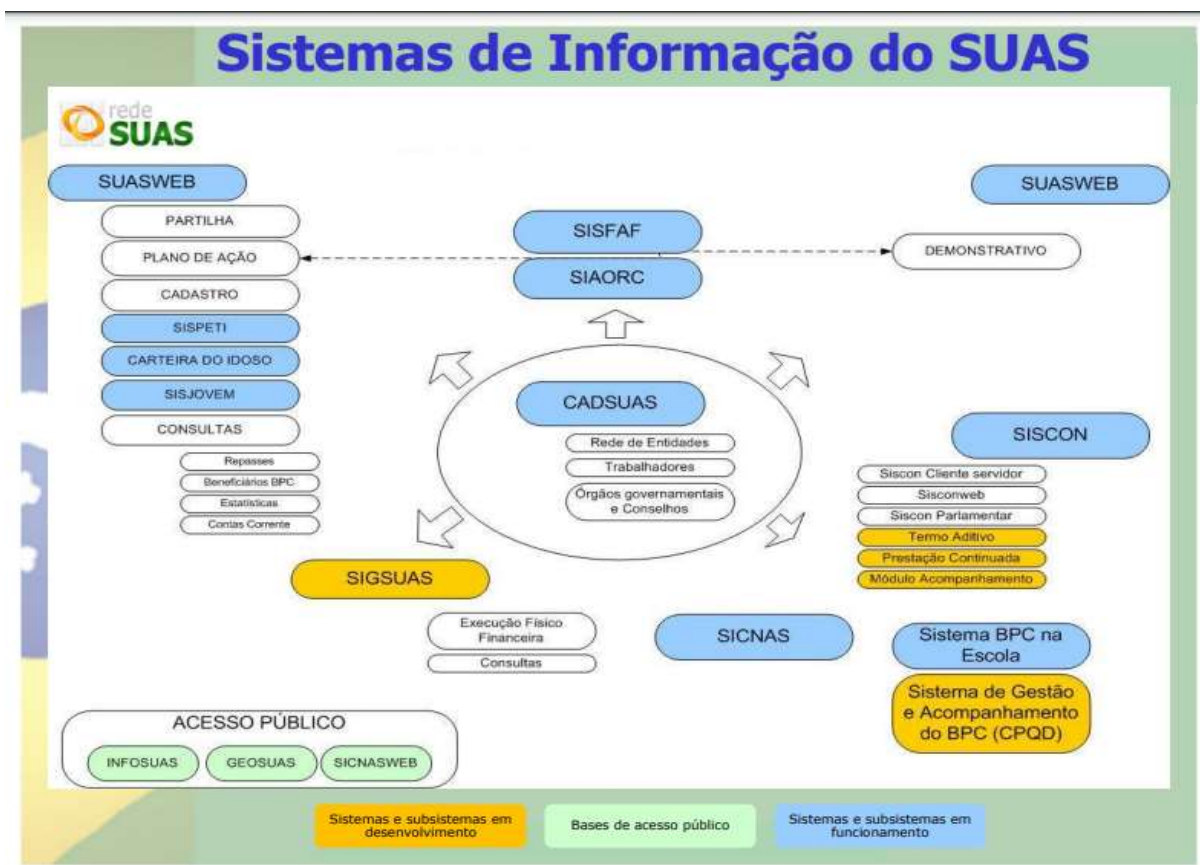
Dessa forma, a disponibilidade de dados que possam ser transformados em informações se constitui em condição básica para o gerenciamento adequado do Sistema. Cabe ainda ressaltar que o acesso à informação é um dos Direitos Socioassistenciais previstos na NOB SUAS (2005).

Segundo o Caderno que trata da consolidação do SUAS (MDS, 2009), a Rede SUAS “é o nome dado ao Sistema Nacional de Informação do SUAS, que integra aplicativos para gestão, controle social e financiamento”, que consiste em “um conjunto de partes coordenadas, que concorrem para a realização de um conjunto de objetivos¹¹⁹ e é estruturado em hierarquia, módulos e etapas¹²⁰” (SNAS, 2007).

Figura 3. Sistemas de Informação do SUAS.

¹¹⁹ Segundo o documento, são objetivos da Rede SUAS: “automatização dos processos de gestão, controle social e financiamento da política de assistência social; favorecimento do melhor desempenho da política em todo o território nacional, como prevista pela LOAS; produção da informação qualificada e relevante para a geração de estratégias, valendo-se de sua utilidade nos diversos campos e para os diversos atores, como forma de escapar da zona de desconhecimento que sustenta a participação e assola historicamente a área; participação de todos os agentes e sujeitos envolvidos pela ação da política de Assistência Social, facilitando seus relacionamentos, demandas e ações, associando funcionalidades da Tecnologia da Informação; introdução de metodologias de organização e uso da informação (volume e qualidade) para a cidadania participativa; produção de conhecimento, incrementando não só as ações, mas o estoque dos saberes e, consequentemente, fornecendo elementos para o empowerment dos atores envolvidos.

¹²⁰ Para maiores informações, vide <https://shre.ink/l801>.



Fonte: SNAS (2012)

Em linhas gerais, os diferentes sistemas utilizados no SUAS compreendem, segundo Tapajós e Rodrigues (org.) (2007), além do SUASweb, acessado por todos os Municípios e Estados, os seguintes: GeoSUAS (Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS), InfoSUAS (Sistema de Informações de Repasses de Recursos), CadSUAS (Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social), SigSUAS (Sistema de Gestão do SUAS), SISFAF (Sistema de Transferências Fundo a Fundo), SIAORC (Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS), SISCON (Sistema de Gestão de Convênios e SICNASweb (Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social).

Para o monitoramento, a NOB SUAS 2012 (Art. 101) define que os indicadores devem ser pactuados na CIT e nas CIBs, visando o acompanhamento dos serviços, “o cumprimento do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda”, o desempenho de cada ente federativo na gestão do sistema, dos conselhos e das comissões Intergestores.

Na Portaria 37/2018, com base na Resolução CNAS nº 33/2012 (NOBS-

SUAS 2012) foram instituídos, na Vigilância Socioassistencial¹²¹, os Indicadores Nacionais de Monitoramento e Desenvolvimento do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Calculados com base nas informações obtidas no Censo SUAS e no Sistema Nacional de Informações do SUAS – Rede SUAS (Portaria nº 37/2018 da Secretaria Nacional de Assistência Social), os dados serão divulgados anualmente, no primeiro trimestre, com o objetivo de “qualidade e o volume da oferta e gestão dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais e do controle social, a partir das seguintes dimensões, dentre outras: I estrutura física ou administrativa; II serviços, processos ou atividades; III produtos ou resultados; ou IV recursos humanos.” Posteriormente, foi criado e incluído o Indicador de Desenvolvimento da Gestão do BPC – IDBPC, pela Portaria nº 91/2022, do mesmo órgão.

Em relação ao **financiamento do Sistema**, a NOB SUAS 2012 define que os instrumentos da gestão financeira e orçamentária são orçamento e os fundos de assistência social. A norma, em seu artigo 47 (NOB SUAS 2012), estabelece os princípios¹²² do orçamento público, em consonância com os demais instrumentos de planejamento governamental¹²³, a saber: PPA – Plano Plurianual¹²⁴, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO¹²⁵ e a Lei Orçamentária Anual – LOA¹²⁶.

Os fundos de Assistência Social, previstos na NOB SUAS 2012 (Art. 48), devem conter as receitas e despesas relativas ao conjunto de ações, serviços,

¹²¹ Os principais instrumentos e fontes de informação citados no Caderno de Orientações para a Vigilância são: Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS, Censo SUAS, Registro Mensal de Atendimento – RMA, Prontuário SUAS, CadÚnico e CECAD, IDV - Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade, Matriz de Informações Sociais e Relatórios de Informações Sociais (MI-SAGI e RI-SAGI), SUASWEB - Informações do cofinanciamento federal. São indicadas, também, outras fontes de dados estatísticos oficiais: IBGE (como a Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio – PNAD, a Pesquisa do Perfil dos Municípios e Estados Brasileiros, Pesquisa de Entidades de Assistência Social, Pesquisa de Orçamento Familiar, etc), Disque 100 (Disque Denúncia Nacional) e SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação - DataSUS – Notificação de Violências).

¹²² Anualidade, clareza, especialidade, exclusividade, legalidade, publicidade, unidade, universalidade, equilíbrio, exatidão, flexibilidade, programação e regionalização.

¹²³ Segundo a CF 1988: Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

¹²⁴ “O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor. A elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano é então avaliado e votado pelos congressistas para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo ano para sanção do presidente. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.” Fonte: <https://shre.ink/fy8C7h>.

¹²⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (CF, 1988)

¹²⁶ § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (CF, 1988)

programas, projetos e benefícios de assistência social. Cada ente federativo deve constituir seu próprio Fundo de Assistência. Definido como “instância na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações da política de assistência social nas três esferas de governo” (BRASIL. NOB, 2005), deve ter CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – próprio, sendo unidade orçamentária e gestora e pelo qual devem transitar todos os recursos destinados à Política.

Tratando-se de sistema com gestão compartilhada, implica em cofinanciamento pelas três esferas de governo, com participação orçamentária e financeira dos entes federal, estaduais e municipais, utilizando recursos próprios para suprir as necessidades de sua manutenção. (NOB SUAS, 2012). Os blocos de financiamento são definidos na Portaria nº 113/2015 e nº 967/2018 e são estabelecidos como proteção básica, proteção especial e gestão.

Sposati (2015) destaca que o Pacto Federativo precisa ser revisto para que realmente reflita a realidade dos municípios brasileiros, considerando sua diversidade. Essa revisão é destacada na gestão, especialmente no que se refere ao financiamento e compartilhamento de responsabilidades nesse sentido.

É importante destacar que atualmente, há diversas questões que afetam os recursos necessários e os disponíveis para a Assistência Social, como o aumento das demandas sociais em razão da COVID-19 e das emendas parlamentares, com queda orçamentária entre 2018 e 2021¹²⁷. Analisando cinco anos do Censo CRAS (2007-2011) Sampaio *et al* (2019) ressaltam que os recursos disponíveis para o Sistema continuam muito aquém da necessidade/demanda da população atendida, impactando nas ações realizadas, especialmente nos municípios. Além da falta de reajuste do cofinanciamento federal, os recursos estaduais se restringem ao monitoramento e à capacitação de pessoal.

Prevista desde a LOAS (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011) como um dos objetivos do Sistema, a gestão do trabalho e a educação permanente são fundamentais para a adequada prestação de serviços na Assistência Social. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004), ao tratar da Política de Recursos Humanos, destaca a importância das pessoas para a adequada execução da política, reconhecendo a natureza e a especificidade do trabalhador e o conteúdo intersetorial de sua atuação. Tal contexto exige o desenvolvimento de

¹²⁷ Fonte: <https://shre.ink/l80n>.

novas competências dos trabalhadores (diretos e indiretos), inclusive daquelas relacionadas à participação e controle social.

A capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada e inter temática (envolvendo outras políticas públicas) também é estabelecida na PNAS (MDS, 2004) como condição fundamental da política, assim como a “criação de espaços de debate e formulação de propostas de realização de seminários e conferências de recursos humanos”.

A NOB SUAS 2012 dedica um capítulo à gestão do trabalho no SUAS, definida no artigo 109 como “o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional” nos 3 níveis de governo. Tais ações devem seguir a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, as resoluções do CNAS e regulamentações específicas e contar, em cada ente federado, com recursos próprios do orçamento e equipe específica.

A valorização do trabalhador compreende ações para a implantação e operação/manutenção de: concurso público; avaliação de desempenho; plano de capacitação e educação permanente certificada, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; mesas de negociação; planos de cargos, carreira e salários (PCCS); ambiente de trabalho saudável e seguro (normativas de segurança e saúde dos trabalhadores); observatórios de práticas profissionais (MDS, 2012).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos-NOB-RH/SUAS, instituída pela Resolução do CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, detalha a gestão do trabalho no Sistema e define seus elementos fundamentais: Princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, Princípios éticos para os trabalhadores da assistência social, caracterização e composição das equipes de referência, diretrizes para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários – PCCS, para as entidades e organizações de assistência social e cofinanciamento da gestão do trabalho (FERREIRA, 2011). Define, também, as responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do Distrito Federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, estabelece o cadastro nacional de trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS e o controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS (FERREIRA, 2011).

O Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS –

CapacitaSUAS (2012) engloba ações de capacitação e formação certificadas, em consonância com a *Política Nacional de Educação Permanente do SUAS*. Para sua implementação, foi criada a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS)¹²⁸, e desenvolvido o Sistema de Monitoramento Acadêmico (SIMA) para monitorar a oferta e execução das ações formativas. A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, aprovada na Resolução CNAS nº 04/2013, aborda o histórico da formação no Sistema, define o público, os objetivos, detalha a perspectiva pedagógica, os percursos formativos e as ações de formação e capacitação, a certificação, a organização desta Política, as responsabilidades dos entes federados, o monitoramento e a avaliação (MDS, 2013).

Saliente-se que há um capítulo que trata da função da capacitação: “desenvolver a capacidade crítica, a autonomia e a responsabilização das equipes de trabalho para a construção de soluções compartilhadas, visando às mudanças necessárias no contexto real das mencionadas práticas profissionais e processos de trabalho” (MDS, 2013). O mesmo capítulo aborda o controle social como uma das áreas básicas da capacitação, consistindo em uma trilha formativa específica, com ações de formação e capacitação, visando “o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias e essenciais ao fortalecimento da participação popular e do controle social no SUAS.” (MDS, 2013, p. 32)

Em 2013, a Portaria MDS nº 137¹²⁹ institui a Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS e a Portaria SNAS nº 11/2016¹³⁰, que publiciza o Regimento Interno da Mesa e define diversos aspectos para operacionalização da citada Mesa. O Plano Decenal 2016-2026 define o aperfeiçoamento institucional continuado e ampliação do SUAS, respeitando a diversidade e heterogeneidade dos atores. Nas perspectivas e desafios para o período, é citada a “capacitação específica e incorporação de novos perfis de RH para qualificar o atendimento a públicos específicos”. (MDS, 2016). O Plano anual de formação 2022¹³¹ inclui dois cursos sobre controle social: um sobre controle social e outro sobre ouvidoria cidadã.

A participação e o controle social no SUAS serão tratados de forma detalhada no próximo capítulo, considerando tratar-se do foco deste estudo.

¹²⁸ Formada por formada por Instituições de Ensino, públicas e privadas, Escolas de Governo e Institutos Federais de Educação, Ciência e de um processo de Chamada Pública. Para maiores informações vide <https://shre.ink/l80T>.

¹²⁹ Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-137-de-18-de-dezembro-de-2013/>.

¹³⁰ Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-11-de-11-de-fevereiro-de-2016/>.

¹³¹ Disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/plano-anual-de-formacao>

3.2. Resultados

3.2.1. Gestão do Sistema

No âmbito federal, o Ministério da Cidadania, responsável pelo Sistema em 2022, foi reestruturado, assumindo as competências dos Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social, extintos. Um ponto importante para futuras pesquisas é se tal alteração, que concentra poder, significa uma das estratégias do capitalismo para captura do orçamento público; ou seja, é preciso analisar se há, prática, “preocupação com uma gestão participativa e mais aberta à sociedade” (KEINERT, 2014, p. 173). O CNAS é diretamente vinculado ao Ministro; é necessária atenção à forma com que o poder decisório foi estabelecido na nova estrutura, na medida em que dos 41 colegiados internos de apoio à governança apenas 10 contam com representantes da Sociedade Civil, como consta do Relatório de Gestão 2020 (MC, 2021, p.20-24). Na relação de tais colegiados pode-se observar que o controle social não foi pauta do Governo Bolsonaro - apenas $\frac{1}{4}$ respeita a regra básica de proporcionalidade da representação entre o governo e a sociedade civil. Ou seja, existe alto grau de assimetria de informações entre o poder público e a sociedade civil, contrariando um dos princípios da governança (SERRÃO, 2005), com um jogo não cooperativo no qual a burocracia estatal busca “influenciar as ações conforme seu auto interesse” (DIXIT, 2002, apud PERES, 2007). Verifica-se, com base em Vaz (2018; p. 624), as seguintes características em tais colegiados: baixo grau de dispersão decisória, pelos esforços de coordenação limitados (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999), centralidade política em torno dos detentores de poder (CARDOSO JR., 2014; AVRITZER, 2015; FARIA, 2017) e alto grau de entropia burocrática, com menor influência externa nas decisões, o que provoca a deterioração da qualidade das ações na Política (CAMPOS, 1995; WEBER, 2002; TENÓRIO, 2003; CAMPOS, 1995; HERSCOVICI, 2005; BARRIOS, 2008).

Os dados do Censo SUAS 2021 relativos aos aspectos da gestão¹³²

¹³² O módulo conta com 81 perguntas, distribuídas entre blocos específicos: Identificação do órgão gestor – dados básicos. Estrutura administrativa - formalização das áreas do Sistema como unidades administrativas formais. Gestão do SUAS - regulamentação do Sistema no âmbito municipal, apoio técnico recebido, acompanhamento/participação da CIB e do COEGEMAS ou congênere, mapeamento/monitoramento de demanda, qualidade dos serviços e fomento à participação. Serviços – tipos de serviços prestados, atendimento a situações de violações de direitos, jovens/adolescentes em Medida Socioeducativa e abordagem social. Programas e outras ações – formas de atendimento de pessoas idosas, de crianças e

considera o universo de 5.570 municípios brasileiros, com base na exigência de existência de conselho municipal para o recebimento de verbas federais no âmbito do SUAS e amostra de 5.317 municípios respondentes (95,5%). Na distribuição regional observa-se a quase totalidade de municípios em todas as regiões.

No que tange à gestão do Sistema no âmbito municipal, a mesma foi indicada como não constituída por 9% dos respondentes e somente de maneira informal por 23%. As demais áreas apresentam situação ainda mais grave.

A Vigilância Socioassistencial foi implantada formalmente por apenas 33%, os demais 67% não têm área oficial, não gerando o reconhecimento necessário das atividades, assim como impedem a obtenção de dados adequados para mensuração da demanda e proposição de ações. A implantação efetiva da vigilância socioassistencial é destacada por Marquim (CNAS, 2015; p.35) como um desafio, cuja implantação facilita a evolução da gestão do Sistema nos municípios, em consonância com a realidade local.

Esses resultados coadunam com a análise de Caetano, Guimarães e Fiorotti (2021; p. 190), que ao analisarem o Censo SUAS 2016 e 2017, identificaram “diferenciação na gestão da política de assistência social entre os municípios analisados”. Da mesma forma, tais condições indicam que o controle ocorre de maneira informal, na maioria das vezes informalmente, dificultando a análise da legalidade/mérito das atividades desenvolvidas (DI PIETRO, 2017, p. 907) e da qualidade da avaliação descrita por Medauar (2018). A avaliação na gestão social, conforme Cabral (2011; p.1917), está condicionada a valores e benefícios no espaço público e para Alcântara et al (2017; p.815), é necessário considerar os diferentes aspectos da dimensão democrática da avaliação.

É óbvio que a gestão adequada dos recursos públicos é uma ação esperada por qualquer cidadão em qualquer situação. No entanto, ao tratar do SUAS, é necessário considerar que a participação e o controle social são bases estruturais do Sistema. Apenas utilizar ferramentais focados na eficiência traz a continuidade do que Behring (2009; p. 8) identificou como parte do ajuste neoliberal para a política social: “a boa focalização, a otimização da relação custo-benefício, o estímulo ao

adolescentes em situação de trabalho infantil, de pessoas e famílias imigrantes/refugiados e encaminhamento profissional. Benefícios, CADUNICO e transferência de renda - atividades de gestão do Cadastro Único – incluindo denúncias e/ou descumprimento das condicionalidades – e concessão dos benefícios socioassistenciais. Atuação na Pandemia – ações realizadas na Pandemia de COVID-19. Gestão do trabalho – quadro de profissionais, realização de concurso público para contratação de trabalhadores, ações de capacitação e formação e atividades da Mesa de Gestão do Trabalho. Responsável pelo preenchimento – dados do profissional que preencheu o formulário e do representante da Vigilância Socioassistencial.

setor privado e ao voluntariado”. Dessa forma, considerando tais resultados, especialmente a ausência de área com finalidade de gerenciamento da Vigilância Socioassistencial, cabe indagar: como é possível o controle social se sequer o órgão gestor é capaz de contar com dados confiáveis e divulgá-los para a sociedade?

É importante lembrar que, como Sposati (MDS, 2009; p. 16) afirma, não se pode esperar que o SUAS seja realmente eficaz, eficiente e efetivo no atendimento das demandas sociais, na medida em que é baseado no “estranhamento do real”. A Vigilância é fundamental para garantir que a realidade seja exatamente conhecida para superar as vulnerabilidades sociais, cuja aceleração ou interdição estão condicionadas pelo “pré-desenho do futuro desejado” (Sposati, in MDS, 2009; p. 16). O controle prévio é condição para o planejamento das ações públicas e tal situação pode ser decorrente das pressões e interesses identificadas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020).

Na Regulação do SUAS, os 43% implantados formalmente contrastam com os 57% dos quais a área não foi implantada ou ocorreu de maneira informal. Considerando a relevância desse setor no acompanhamento das mudanças legais e monitoramento de sua implantação¹³³, é esperado que muitas regulamentações do Sistema não estejam sendo cumpridas. A ausência de normas legais locais configuram a ineficácia do poder público na formalização dos direitos sociais e humanos - responsabilidade estatal - (SPOSATI, 2009, p. 13), limitando o arco dos direitos sociais (JACCOUD, 2013, p.63). Saliente-se que essa área “é responsável pelos atos regulamentares e pelas ações que asseguram o cumprimento das regulamentações”, o que envolve “a elaboração de leis, regras, normas, instruções, além da assessoria normativa para o desenvolvimento da política de Assistência Social”. Dentre as ações estão a fiscalização, controle, avaliação, auditoria, sanções e premiações, que devem “primar pela regulamentação e fiscalização social, com base no acesso aos serviços socioassistenciais, tendo como parâmetros os princípios da universalidade e integralidade”¹³⁴. Essa perspectiva traduz o previsto

¹³³ Segundo o Ministério da Cidadania, são objetivos da Regulação: Buscar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da Assistência Social, visando à qualidade e equidade na oferta e acesso aos usuários; Propor normas e procedimentos para gestão da política de Assistência Social, uniformizando institucionalmente a prática regulatória; Colaborar na regulamentação da relação Intergestores, na gestão de serviços e ações nacionais e regionais; Incentivar e apoiar ações de regulamentação da Assistência Social, inclusive ações descentralizadas no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal; Propor mecanismos e instrumentos de gestão do SUAS em âmbito federal, municipal, estadual e regional; Propor ações para a consolidação e fortalecimento dos instrumentos e instâncias de negociação e pactuação do SUAS, bem como acompanhar suas ações referentes à normatização; Acompanhar e participar da regulamentação da gestão integrada entre serviços e benefícios; Assegurar a execução da Agenda Regulatória, com transparência e participação social, e o cumprimento de boas práticas regulatórias da Assistência Social.

¹³⁴ Fonte: sítio do Ministério da Cidadania na Internet. Disponível em <https://shre.ink/l8EQ>.

na Carta Magna, para cumprimento e alargamento dos direitos sociais” (JACCOUD, 2013, p.63). O não estabelecimento de normas locais fere o estabelecido na Lei nº 8.742/1993 (alterada pela Lei nº 12435/2011), que configura o SUAS como um sistema descentralizado e participativo.

Saliente-se que no âmbito federal é disponibilizada uma base online de acesso livre¹³⁵ com todos os normativos relacionados ao SNAS – Sistema Nacional de Assistência Social. No entanto, será necessário verificar os impactos trazidos pela mesma Resolução 81¹³⁶ CNAS, de 11-10-2022, que revoga expressamente diversas resoluções que perderam a eficácia, bem como aquelas cujos efeitos se exauriram no tempo, em cumprimento ao Decreto 10.139/2019.

Na Gestão Financeira e Orçamentária, uma das razões dos 60% que afirmam ter implantado tal área provavelmente é a exigência de acompanhamento do orçamento e das finanças, assim como a prestação de contas, para recebimento dos recursos mediante transferência. Considerando os demais (13% não constituída e 27% que a implantaram informalmente), cabe, para futuros estudos, identificar a ocorrência ou não das transferências e seu impacto na realidade da localidade. Esses casos podem ser um entrave ao controle social, pois o orçamento público não é de pleno conhecimento do cidadão comum. Mesmo os técnicos e os conselheiros sofrem para seu entendimento, não podendo ser considerado como um “mecanismos de diálogo entre o Estado e a sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2012)

Sabemos que o orçamento público é uma “caixinha preta”: mesmo caindo, ninguém abre, ninguém vê, é algo esquisito, mas é fundamental o tomarmos como uma demanda de pressão dos usuários para conhecê-lo e termos transparência (RODRIGUES, 2009; in GUIMARÃES et al, 2009; p. 28). Aumentando tal dificuldade, as questões culturais de não abertura da gestão – inclusive financeira - ao cidadão, por parte dos gestores públicos (MORAES, PONTES e HOLLNAGEL, 2015; p. 59), sem possibilidade do pleno acesso a informações fiscais (COMITÊ DIRETOR, 2021) e de contribuição para a cidadania plena, pois o desconhecimento impede a participação social (INESC, 2021). Pode-se aventar ser uma das estratégias de concentração do capital (MOTA 2006, p.164), como forma do “mercado maximizar os benefícios aos homens” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 56).

O controle social fica comprometido, na medida em que mesmo os conselhos

¹³⁵ Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php

¹³⁶ Disponível em <https://in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cnas/mc-n-81-de-11-de-outubro-de-2022-435499958>.

nem sempre recebem a prestação de recursos – por parte dos gestores estaduais – com regularidade adequada. O estudo de Arregui (2016a; p. 86) indica, ainda, a baixa participação dos conselhos na deliberação sobre o orçamento da área nos níveis estaduais e municipais e na definição dos critérios de repasse para as OSCs.

Saliente-se que o controle social é considerado uma das temáticas fundamentais na gestão do trabalho¹³⁷, inclusive na capacitação, devendo constar dos planos e das ações. O Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, estabelecido na NOB SUAS 2012, definiu nos três entes federativos, as prioridades e metas nos eixos: Gestão do SUAS, Controle Social, Proteção Social Básica e Especial; o planejamento para alcance das metas; os mecanismos de organização, acompanhamento e avaliação do planejado x executado; e como contribuição de cada nível de governo. Não foi possível obter as metas definidas no Pacto federal para os recursos humanos, considerando que não foi possível acessar o documento nos sítios governamentais.

No que tange às instâncias de negociação e pactuação, 50% dos gestores não participaram nenhuma vez das reuniões das CIBs e CITS e 11% sequer faz parte do COEGEMAS, 3% participam mas não acompanham e 1/3 participa de algum grupo de discussão (33%). Assim, verifica-se a quase impossibilidade de tais municípios de participarem do planejamento das ações socioassistenciais, pois tais espaços são o lócus de discussão e elaboração do Pacto de Aprimoramento do SUAS entre os três níveis de governo, segundo a NOB SUAS 2012 (MDS, 2012). No ano de 2011, a participação informada era de 60% na CIB e CIT (MDS, 2013), o que demonstra piora nesse sentido.

Segundo JACCOUD, MENESES e STUCHI (2020; p. 281-282), as instâncias de pactuação intergovernamental nos níveis federal e estaduais “foram implantadas [...] objetivando promover uma institucionalidade favorável à articulação federativa para a formulação e, sobretudo, para a implementação de políticas sociais”. Para os autores, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIB) são coordenados de forma regulada em tais níveis, porém no âmbito subnacional, “em especial a esfera municipal, organizam as ofertas, guardando a responsabilidade da execução”.

O regimento interno da CIT¹³⁸, datado de 2006, definiu diversos aspectos

¹³⁷ A expressão “controle social” é citada 17 vezes na NOB SUAS RH comentada.

¹³⁸ Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/CIT_RI%20da%20CIT_2006.pdf.

relacionados ao controle social, especialmente: divulgação das pautas e atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, gravação e degravação, publicação e divulgação das pactuações, dentre outros. No entanto, no sítio anterior do órgão responsável pela Assistência Social constam apenas os dados relativos ao período 2006-2017 e a informação de que as atualizações estariam disponíveis no novo portal¹³⁹ do Ministério da Cidadania - atual ministério - a partir de 18/12/2019. A consulta ao novo endereço resulta em um espaço virtual que disponibiliza as informações de forma confusa; o conteúdo relativo à CIT não consta do item “Órgãos colegiados” nem é possível localizar as informações no campo de consulta.

Saliente-se que o regimento interno trata sobre a Câmara Técnica, sem estabelecer limitações quantitativas ou temporais¹⁴⁰, que seriam definidas de acordo com a necessidade da CIT. No entanto, o Decreto Nº 10.009/2019¹⁴¹, embora permita a maior participação social ao prever a videoconferência, estabelece limites que podem comprometer a obtenção de informações para a tomada de decisões desse colegiado: máximo de cinco membros; duração não superior a um ano e limite de três em operação simultânea. Mais grave ainda é a censura prévia, na medida em que esse decreto define que “é vedada a divulgação das discussões em curso na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social e nas câmaras técnicas sem a prévia anuência do Ministério da Cidadania”.

No entanto, segundo os dados coletados, tal regulação não tem os resultados esperados no âmbito municipal; além das questões locais, relacionadas à política e à infraestrutura para funcionamento do Sistema nesse nível, o desconhecimento das pactuações certamente interfere na implantação das deliberações nacionais e estaduais.

O fomento à participação do cidadão/usuário e das organizações da sociedade civil é uma das diretrizes do Sistema (LOAS) e um de seus princípios éticos (NOB SUAS 2012). Por outro lado, é um dos pilares da arquitetura participativa; a participação vai além da inclusão do cidadão nos processos decisórios; é parte do momento histórico, pois permite “garantir respeito ao espaço existente e à sociedade, como história, como cultura. (BARONE e DOBRY, 2004).

¹³⁹ Vide <http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/>.

¹⁴⁰ “Art. 17 A Câmara Técnica é composta por gestores, especialistas, técnicos e outros convidados, indicados pelas instâncias que compõem a CIT e de acordo com a sua necessidade, segundo os temas a serem tratados pelo seu plenário.”

¹⁴¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D10009.htm.

Embora a escuta ativa seja uma das seguranças afiançadas pelo SUAS, explicitada na NOB SUAS (MDS, 2012), que deveria ocorrer em todos os processos do Sistema, apenas 37% realiza reuniões/entrevistas específicas para coletar as demandas. O mesmo documento define como responsabilidades dos entes dos três níveis de governo a criação de ouvidoria, “preferencialmente com profissionais do quadro efetivo”; no entanto, somente 12% afirmam possuir mecanismo de ouvidoria/central de relacionamento para receber demandas das(os) usuárias(os).

Como falar em atendimento das demandas do cidadão-usuário sem conhecê-las? Além da inexistência de mecanismos continuados de escuta qualificada, apenas 21% afirma realizar pesquisa de opinião/questionários juntos a usuárias(os) da política (caixa de sugestões, entre outros) e somente 16% realizar audiências públicas sobre temas da Assistência Social.

A possibilidade de comunicação do usuário/cidadão por meio de canais específicos, especialmente quanto a denúncias relacionadas ao CADUNICO, destaca-se que 34% não tratam as relacionadas às informações inverídicas. É patente que tal situação gera inúmeros problemas ao Sistema como um todo; o CADUNICO é uma das principais fontes de informação sobre a realidade da localidade e sem atualização, não é possível identificar as necessidades existentes e/ou planejar o atendimento das demandas.

A conhecida como “Lei da Ouvidoria” - Lei nº 13.460/2017 – que trata da proteção e defesa dos usuários de serviços públicos – estabelece que “cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias” (BRASIL, 2017, art. 17). Embora a citada lei permita a utilização de outros órgãos para recebimento das demandas do cidadão, a ausência da ouvidoria certamente dificulta o acesso às informações de seu interesse e também limita as possibilidades de questionamento da atuação na área.

Embora os resultados em pergunta anterior aponte que 66% recebem e tratam denúncias sobre informações inverídicas prestadas ao CADÚNICO, a forma como isso ocorre não é possível de identificação no Censo SUAS e 74% informam não contar com ouvidoria; tal órgão é obrigatório segundo o artigo 12¹⁴² da NOB SUAS 2012, como responsabilidade dos três níveis de governo. Esse resultado é um dos mais relevantes achados do Censo SUAS no que tange ao controle social, ao

¹⁴² Transcrição: Art. 12. Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios: [...] XXXIII -criar ouvidoria do SUAS, preferencialmente com profissionais do quadro efetivo.

qual se adiciona o fato de altos percentuais de insuficiente monitoramento e fiscalização identificado em outras perguntas.

Além das deficiências identificadas no CADUNICO, a legislação define a formalização local sobre os benefícios eventuais. A existência ou não de resolução do CMAS regulamentando a concessão de benefícios eventuais considera as opções na Lei Municipal do SUAS, por meio de lei/norma específica, por Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social ou outro. Os resultados indicam que há, ainda, percentuais significativos de municípios que não regulamentaram tal concessão, especificamente: 2% no caso de situação de morte, 15% de natalidade, 10% em calamidade pública e 2% de outros benefícios eventuais. No entanto, houve melhora, na medida em que em 2011 os benefícios eventuais estavam regulamentados por 42% dos conselhos e em 2014 por 60,4% (MDS, 2015; p. 41). Embora os percentuais possam ser considerados baixos no que tange à normatização do conselho para a concessão dos benefícios eventuais, com normativas específicas¹⁴³ sobre esse tema, são extremamente relevantes, na medida em que deixam uma quantidade de cidadãos em situação mais grave ainda do que se encontram, sujeitos a eventuais questões de barganha de diferentes naturezas – políticas, partidárias e/ou de interesses de grupos/indivíduos.

No que se refere ao modelo de gestão, Silva (2020; p. 45), ao fazer um balanço da modernização da gestão da PAS, destaca que o “[...] choque de gestão na política de assistência social [...] (BEHRING, 2009, p.86)” foi um importante movimento institucionalizado para a criação de um novo modelo, único, descentralizado e participativo (SUAS), quebrando a tradição de assistencialismo na gestão social. Porém, o ciclo da Administração não se concretiza em tais municípios, pois não estão presentes, de forma plena, as quatro funções básicas da Administração - Planejamento, Organização, Direção e Controle (CHIAVENATO, 2004), contrariando o processo de racionalização social (IANNI, 2003, p. 186).

Segundo Paes de Paula (2005; p.8), há diferenças estruturais significativas entre as formas de Administração Pública Gerencial e a Societal, que interferem diretamente na possibilidade de participação e controle social no SUAS: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização

¹⁴³ Vide Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, estabeleceram critérios orientadores para a regulamentação, provisão e cofinanciamento de benefícios eventuais, no âmbito da política pública de Assistência Social pelos municípios, pelo Distrito Federal (DF) e pelos estados.

administrativa do aparelho de Estado, abertura das instituições políticas à participação social e abordagem de gestão. Nesse sentido, a partir da visão da autora, podemos concluir que o modelo atual do SUAS concentra elementos da Administração Pública Gerencial e da Administração Pública Societal (PAES DE PAULA, 2005). Embora trate-se de um sistema dinâmico, em constante evolução, é preciso atentar para o fato de que as novas tecnologias podem contribuir para o controle social das relações de trabalho no cyberfordismo – e não para o controle das ações governamentais pela sociedade – em continuidade à concepção fordista (PAES DE PAULA, 2021).

No contexto do SUAS, o gerenciamento adota um conjunto de ferramentas - instrumentos de gestão – focados nos aspectos sociais, além daqueles de natureza administrativa propriamente dita¹⁴⁴. O planejamento, previsto no artigo 30 da LOAS (BRASIL, 1993), na forma do Plano de Assistência Social, e posteriormente no artigo 18 da NOB SUAS 2012 (BRASIL, 2012), é mais do que uma exigência para recebimento de recursos, sendo potencialmente “um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS”.

Um primeiro ponto a ser discutido, antes do Plano de Assistência Social propriamente dito, é o planejamento do órgão gestor ao qual o SUAS está vinculado atualmente (MC – Ministério da Assistência Social), no qual as metas propostas estão previstas para valores irreais. O Relatório de Gestão do exercício de 2020 (MC, 2021), no tópico denominado “Modelo de Negócio”, no planejamento 2019-2022, além de demonstrar, pela linguagem, o foco empresarial na gestão pública, prevê, como entregas para a sociedade (metas) quantitativos irreais para o período. Os dados coletados no Painel Dados Abertos da Matriz de Informações Sociais¹⁴⁵ do MDS, em janeiro de 2021, indicam a intenção de continuidade dos patamares do ano anterior, sem qualquer previsão de aumento, considerando a realidade socioeconômica do país nas metas propostas¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da política do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e relatório anual de gestão. (BRASIL. NOB, 2005)

¹⁴⁵ http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise_dados_abertos/

¹⁴⁶ 75,2 milhões de pessoas no Cadastro Único – haviam 75.568.184 pessoas cadastradas, tendo atingido em julho de 2022, o total de 88.067.178. 14,27 milhões de beneficiários do Bolsa Família - propriamente correspondia à quantidade de pessoas cadastradas no mesmo mês (14.232.705), segundo a mesma fonte. 4,7 milhões de pessoas recebendo o BPC; no entanto, 4.656.360 já constavam do cadastro.

O Plano de Assistência Social¹⁴⁷ é estabelecido, no âmbito do Sistema, como um de seus principais elementos estruturais, caracterizado em torno da análise da situação atual, as ações necessárias e formas de atuação para tratamento das prioridades, envolvendo os diferentes atores do SUAS (BRASIL. NOB, 2005). O Plano Decenal da Assistência Social, relativo ao período 2016-2026 (MDS, 2015?) cita o termo “participação social” 12 vezes e “controle social” 27 vezes. Especificamente como meta¹⁴⁸, os termos são citados no que se refere à participação dos trabalhadores e usuários, remetendo à resolução CNAS nº 11/2015 (caracterização dos usuários, seus direitos e sua participação) e resolução CNAS nº 06/2015 (regulamentação sobre os trabalhadores). O texto destaca a questão atual de que “a participação social não é mais um direito social a mais, porém condição inarredável para que as novas dinâmicas democráticas no campo do controle social se efetivem” (TAPAJÓS, 2015; p. 272; ibidem, p. 39). Reconhece a importância da participação social e do controle e define como principais desafios nessa área:

- Realização periódica de pesquisa de usuários (prevista na NOB, inclusive).
- Ampliação dos espaços e escopo da participação dos usuários nas unidades e serviços presentes no território
- Qualificação e desburocratização dos Conselhos do SUAS. (MDS, 2015?; p. 136)

Saliente-se que as informações atualizadas sobre o desenvolvimento do plano decenal no que se refere ao controle social não se encontram disponíveis no SAGI do MDS; a área do sítio do sistema¹⁴⁹ relativa aos Relatórios de Informações Sociais apresentam a mensagem de que encontra-se em reformulação.

Na análise dos dados do Censo SUAS de 2021 (MDS, 2021), identifica-se que o Plano de Assistência Social Municipal foi atualizado no ano anterior apenas em 39% dos casos, com baixíssima discussão nos conselhos (33%). Considerando que o planejamento exige dinamismo, a ausência de atualização, com o agravamento da crise econômica, seus impactos na renda e situação social dos cidadãos e a pandemia, esse resultado torna-se crítico para o sistema, na medida em que mesmo que o contexto local seja conhecido, as ações não acompanham tais necessidades.

¹⁴⁷ [...] é um instrumento de planejamento estratégico da Política de Assistência Social – elaborado pelo gestor e aprovado pelo conselho em cada esfera de governo – que organiza, regula e norteia a execução da política na perspectiva do SUAS. A estrutura do Plano comporta, em especial, os objetivos gerais e específicos, as diretrizes e prioridades deliberadas, as ações e estratégias correspondentes para sua implementação, as metas estabelecidas, os resultados e impactos esperados, os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários, os mecanismos e fontes de financiamento, a cobertura da rede prestadora de serviços, e os indicadores de monitoramento e avaliação. (BRASIL. NOB, 2005: p. 39) (BELO HORIZONTE, 2007).

¹⁴⁸ “5.18. Alcançar 100% dos Conselhos de Assistência Social com a participação dos trabalhadores e dos usuários na gestão e no controle social do SUAS.”

¹⁴⁹ Vide <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>.

É relevante recordar que o planejamento das ações socioassistenciais em cada localidade é de responsabilidade de coordenação dos conselhos e existe normativa federal (Resolução CNAS nº 237/2006) que define que sua ação seja planejada anualmente, de forma a que suas atividades sejam, além de coordenadas internamente, possam ser preparadas antecipadamente (CNAS, 2006, art. 17). Como nos estados, o relatório de auditoria do TCU (2017), apontou o descumprimento da existência e aprovação dos planos prevista na regulamentação dos repasses dos Fundos de Assistência Social (Decreto nº 7.788/2012¹⁵⁰) por grande parte dos municípios. Declararam a não existência ou não responderam à questão, de 14% a 16% de 2010 a 2013 e 11% em 2014, ano no qual mais de 900 conselhos municipais declararam não ter discutido o plano apresentado.

É fundamental ressaltar que o planejamento adequado deve ocorrer a partir de dados da Vigilância Socioassistencial, que se identificou inexistente ou precária em 2/3 dos municípios respondentes ao Censo SUAS 2021. Essa não utilização assume proporções seríssimas, especialmente se considerarmos que apenas 6% dos municípios utilizam dados da Vigilância para identificar as famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Tais análises demonstram que as ferramentas disponíveis para gestão do sistema não são plenamente utilizadas com essa finalidade, e não se constituem em instrumentos de controle social. Embora o Plano Decenal da Assistência Social 2016-2026 seja intitulado “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as” (MDS, 2015?), percebe-se que a gestão Bolsonaro não teve intenção de ampliar o atendimento social à sociedade, especialmente à população em situação de vulnerabilidade que poderia ter melhores condições de vida por meio das ações do SUAS. Espera-se que essa realidade mude com a nova gestão, com a assunção do Presidente Lula em seu terceiro mandato.

3.2.3. Conselhos

Adotou-se como base principal os dados do Censo SUAS disponíveis no sítio do MDS, no módulo Conselhos, composto por 85 perguntas relacionadas à composição e forma de funcionamento desse órgão. Constam do Censo SUAS 2021 um total de 84.787 conselheiros, dos quais 53% têm escolaridade no nível

¹⁵⁰ “Art. 6º Os recursos transferidos do FNAS aos fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios serão aplicados segundo prioridades estabelecidas em planos de assistência social, aprovados por seus respectivos conselhos, observada, no caso de transferência a fundos municipais, a compatibilização com o plano estadual e o respeito ao princípio da equidade.”

superior completo, 35% no nível médio e 12% no fundamental, em consonância com Vaz (2013) e IPEA (2013). O perfil completo não foi possível identificar/classificar, pois tal informação não consta da base de dados de forma passível de tratamento

No tipo de normativo de criação, destaca-se que os dados do Censo SUAS 2021 permitem a identificação somente por lei e não por outros tipos de instrumentos legais. A alteração do normativo original por lei posterior ocorreu em 63,7% dos casos (3.388), destacando-se 37,5% de 2015 a 2018 e 21,6% no triênio 2019-2021. O Censo SUAS de 2011 indica que 97% dos conselhos haviam sido criados por lei, com 69% criados entre 1993 (ano de publicação da LOAS) e 1997, com 86% com regimento interno formalizado; à época, tais documentos em mais de 90% versando sobre os aspectos legais vigentes¹⁵¹ (MDS, 2013). Em 2014, o percentual de conselhos criados por lei foi de 99,7% dos municípios respondentes (MDS, 2015).

Tais resultados confirmam o apontado por Arregui (2016; p. 20), que ao analisar os dados do Censo SUAS 2014 identificou que 78,6% formalizaram o conselho até o final dos anos 1990, 7,6% até 2004 (aprovação da PNAS) e 13,6% após a consolidação da PNAS. Da mesma forma, a autora identificou a existência de 0,3% não criados por lei. Quanto à alteração da lei, os dados atuais comungam com os do citado estudo, com maior incidência (77% a partir de 2009).

Em relação ao regimento interno, inicialmente cabe destacar que 16% dos conselhos informaram não possuir tal regramento em 2021; dos 4.468 respondentes que afirmaram sua existência (84,0%), a distribuição do ano de sua elaboração indica que o maior volume ocorreu entre 2011 e 2020 (55,5%). No Censo de 2017, Silva (2019) verificou que 84,3% possuíam regimento interno, porém a atualização do posterior a 2012 só foi realizada por 48,6% dos conselhos.

Na análise da composição verificou-se os aspectos relacionados à conformação do Conselho, considerando os instrumentos legais utilizados para sua criação e/ou alteração e/ou funcionamento, assim como sua composição e estrutura, considerando o estabelecido pela legislação vigente. No que se refere à quantidade de conselheiros, 86% cumprem a recomendação da Resolução CNAS nº 237/2006, de um mínimo de 10 conselheiros titulares (Art. 10, § 2º); 71% tem de 7 a 12 membros.

¹⁵¹ "natureza, finalidade e competências (98% dos conselhos); período de vigência de cada mandato dos conselheiros (95%); número de conselheiros titulares (98%); número de conselheiros suplentes (98%); garantia da paridade entre representantes da sociedade civil e governo (99%); afirmação do caráter deliberativo do conselho (98%) e definição do processo de escolha dos representantes da sociedade civil (90%)."

Saliente-se que segundo a LOAS (BRASIL, 1993), a exemplo do Conselho Federal, recomenda-se que os mandatos dos conselhos municipais tenham duração de 2 anos, norma seguida por 82% do universo, percentual inferior a 2011 (93,7%) (MDS, 2013). Os dados coletados indicam que há muitos conselhos com mandatos de mais de 2 anos; embora a Resolução nº 237/2006 recomende esse período como mínimo, com uma única recondução, pode significar concentração de poder em determinados atores. Embora tenha melhorado na recondução por apenas 1 vez em relação a 2011 (64%) (MDS, 2013), em 2021 a recondução - por período igual ao mandato – por apenas 1 vez é indicada por 72%, como recomendado na Resolução CNAS nº 237/2006¹⁵². Em 19% a recondução ocorre por 2 vezes, 1% nenhuma e por 3 vezes e 2% por 4 vezes

Nas questões que indagam sobre a Presidência e a Vice Presidência do Conselho, embora a maioria tenha respondido que seus(suas) ocupantes são eleitas(os) em reunião plenária do Conselho (99%) e que há alternância na presidência entre as(os) representantes do governo e as(os) representantes da sociedade civil (93%), os demais, respectivamente 1% e 7% estão em desacordo com a definição legal (Resolução CNAS nº 237/2006¹⁵³). O percentual de eleições em plenária evoluiu em relação a 2010 (71%) e 2011 (76%) (MDS, 2013) e a alternância entre sociedade civil e governo na presidência em 2011 foi citada por 76% e em 2014 por 81% dos conselhos (MDS, 2015).

Embora com percentuais próximos, a regra de paridade entre o governo e a sociedade civil não está sendo plenamente respeitada (51% de representantes governamentais e 49% da sociedade civil) de forma coerente com a análise do Censo SUAS 2014 (ARREGUI, 2016a; p. 41; SANTOS, 2014; p. 27). Quando considerado o total – titulares e suplentes, há redução da participação da sociedade civil à medida em que aumenta o número de membros. Em 2010, a paridade ocorria em 94,5% dos conselhos e em 2014, em 95,1%, e, em muitos casos, nas duas edições, o instrumento legal de criação desse órgão não estabelecia a paridade entre Governo e Sociedade Civil, segundo Santos (2016). Como afirma Molina (2022; p. 124), a participação de usuários(as) é condicionada pela existência de

¹⁵² “Art. 5º. O mandato dos/as conselheiros/as será definido na lei de criação do Conselho de Assistência Social, sugerindo-se que tenha a duração de, no mínimo, dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez, por igual período, e com possibilidade de ser substituído, a qualquer tempo, a critério da sua representação.”

¹⁵³ “Art. 10. Os Conselhos de Assistência Social deverão ser compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil, com o/a presidente eleito/a, entre os seus membros, em reunião plenária, recomendada a alternância do governo e da sociedade civil na Presidência e na Vice-presidência, em cada mandato, sendo permitido uma única recondução.”

condições favoráveis; a paridade numérica não garante “a efetividade de participação e deliberação públicas de todos em pé de igualdade”.

A eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho ocorre por meio de assembleias especificamente destinadas a essa finalidade em 70% dos casos; porém mais de ¼ descumpre a regulamentação (Res. CNAS nº 237/206), com 7% indicados pelo poder público e 24% que combinam as duas formas. Considerando a indicação dos representantes do poder público pelos governantes, torna-se mais difícil a participação social efetiva, na medida em que esse fato aumenta a concentração de poder e naturalmente diminui o controle social. A eleição de tais representantes em plenária aumentou pouco desde 2011 (67%), mantendo-se em patamares quase idênticos na indicação pelo poder público (8%) e nas duas formas combinadas (MDS, 2013), não sendo obtidos os dados de 2014.

A Sociedade Civil, no segmento de usuários, dos 92% de respondentes que afirmam sua existência, no que tange ao direito a voto, 65% dos conselhos preveem a(o) própria(o) usuária(o) e 54% os seus representantes. Em 2011, o percentual era, respectivamente, de 80% e 34% (MDS, 2011), mostrando a mudança na composição desse segmento; os dados de 2014 não estão disponíveis.

A Resolução CNAS nº 06/2015 conceitua os trabalhadores do SUAS e destaca os normativos sobre a participação desses profissionais no Sistema¹⁵⁴ e reconhece como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor, com participação no Conselho que contemple “as entidades de representação nacional das diversas profissões que atuam no campo da formulação, execução, avaliação e monitoramento da política de assistência social”. Estabelece que “os Conselhos de Assistência Social - CAS devem estimular a criação de fóruns de trabalhadores, bem como apoiar a eleição dos trabalhadores” (CNAS, 2015).

No Censo 2021, há maioria (56%) dos(das) próprias(os) trabalhadores(as) do SUAS, não vinculados a coletivos, o que pode significar não representatividade coletiva e cabe recordar que a PNAS (BRASIL, 2004; p.52) ressalta o papel de cada conselheiro para representar seu respectivo segmento. A não vinculação a nenhum

¹⁵⁴ Inciso II do artigo 204 da CF, que “prevê a participação da população por meio de suas organizações representativas para formulação e controle das políticas em todos os níveis da federação”. Artigo 17 da LOAS, que define o CNAS como “órgão de deliberação colegiada composta paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil” e o inciso II do mesmo artigo 17 da LOAS que estabelece a representação da sociedade civil. Inciso IX do art. 12 da NOB SUAS 2012 que define a competência dos entes de “estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social” Resolução nº 17/2011 e nº 09/2014, em consonância com a NOB RH, que ratificam, respectivamente, as equipes de referência de nível superior e os profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS. A Convenção n.º 135 da OIT, que do Direito Sindical e Convenção n.º 98 sobre os Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva.

coletivo pode representar a falta de organização dos representantes da sociedade civil e a defesa de interesses do poder público e não da categoria. É preciso considerar que a escolha dos trabalhadores muitas vezes é feita pelos gestores locais da AS, embora exista normativa com critérios para evitar tal situação¹⁵⁵.

Ao analisar a composição da sociedade civil, verifica-se concentração nas categorias “Usuária(o) de serviços socioassistenciais de PSB – Proteção Social Básica” (70%) e “Beneficiárias(os) do Programa Bolsa Família” (65%). Comparando o total de conselhos que afirmam possuir representação de usuários em 2021 aos dados da pesquisa de Santos (2018) identificou-se a migração de usuários nas categorias: usuários da PSB, de 25% para 28%; associações comunitária/de moradores, de 24% para 15% e Bolsa Família, de 22% para 26%. Observa-se o aumento gradual do quantitativo de usuários diretos dos serviços, em detrimento dos representantes das entidades. Se por um lado esse fato é uma evolução na qualidade da representação dos usuários, por outro, considerando a ausência de formação adequada destes e o receio de represálias por eventuais questionamentos, pode significar maior subordinação aos interesses do poder vigente, o que pode impactar a “qualidade do processo deliberativo” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

No quesito escolaridade, os resultados do Censo SUAS 2021 são coerentes com o estudo realizado do IPEA (2012), que constatou que 89% dos conselheiros da Assistência Social participantes possuíam pelo menos o ensino médio completo, 11% o ensino fundamental completo. Quanto ao ensino superior, o estudo atual demonstra uma involução (53%), pois o IPEA apresentou 84% nesse nível. Os dados de 2011 indicavam ensino superior e acima para todos os membros; no caso dos usuários e suas organizações representativas prevalecia o ensino médio e nas das entidades de trabalhadores e de entidades de assistência social a concentração era no ensino superior (MDS, 2013).

É importante salientar que é preciso criar mecanismos que aumentem a diversidade de participantes e sua formação para a função, especialmente se efetivamente interessar o controle social. O estudo de Santos (2018) apresenta a fala de um usuário que ilustra a necessidade de aprimoramento dos

¹⁵⁵ “Art. 1º [...] § 3º A representação dos trabalhadores deve ser distinta e autônoma em relação aos demais segmentos que compõem os Conselhos de Assistência Social e no processo de conferências, por isso, um profissional com cargo de direção ou de confiança na gestão do SUAS, que pela própria natureza da função representa os gestores públicos ou organizações e entidades de assistência social, não pode ser representante dos trabalhadores. (CNAS, 2015).”

mecanismos/instrumentos de participação:

Por eu não ser uma pessoa bem escolarizada, bem formada, porque muitos hoje que estão aqui nesse conselho ou são professores, ou são assistentes sociais, ou são representantes, mas eu sou um dos únicos que tenho um grau de escolaridade baixo, que é o ensino fundamental. Eu só tenho a sexta série, mas entendo muito bem da política por saber ler e ter meu discernimento e conhecimento da política de assistência social. (...) Muitos, às vezes, têm só a teoria. Eu tenho a prática, a vivência. Mas é bom porque a gente traz a voz do usuário realmente pra dentro. A gente traz realmente a vivência e sensibiliza. (SANTOS, 2018).

Ao serem indagados sobre a existência de comissões permanentes no conselho, 71% declaram que não. Os que afirmam tais tem como percentuais: 18% de Comunicação, 15% de Fiscalização/cadastro de entidades. 12% de Normas, 10% de Política e 5% de Acompanhamento de benefícios. Em 2011, dos 19% que afirmavam sua existência, os percentuais eram de “financiamento (46%), acompanhamento de benefícios e transferência de renda (41%), normas (37%), política (30%), ética (10%) e outras (38%)” (MDS, 2013). Em 2014, o relatório do Censo SUAS indicava a existência de comissões permanentes em 23,7% dos conselhos municipais. (MDS, 2015).

No que se refere à atuação dos conselhos, segundo o TCU (2017), as competências dos Conselhos de Assistência Social não se resumem à emissão de pareceres sobre demonstrativos ou relatórios de gestão, pois “buscam institucionalizar mecanismos de participação popular e de controle social, entendendo-se por ‘controle social’ aquele realizado pelos cidadãos sobre a gestão pública, e não o contrário.” Dentre as atividades previstas estão o acompanhamento da gestão do FMAS, a fiscalização das unidades de atendimento (rede própria ou conveniada) e das OSCs que atuam com medidas socioeducativas e o controle social.

Com sua criação exigida para o recebimento de recursos federais (COSTA e PERES, 2014), atuam de forma consultiva e/ou deliberativa (TATAGIBA, 2005, apud COSTA e PERES, 2014). Com a função deliberativa definida no artigo 30 da LOAS (BRASIL, 1993), trata-se de uma grande conquista para o controle social (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012; p. 79; BECKMAN, 2019), podem ter diferentes **funções** (COVAS, 2016?).

Na fiscalização, que corresponde ao acompanhamento e controle dos atos governamentais, o primeiro ponto de atenção é a baixa inclusão de temas relacionados a essa função nas reuniões do conselho. Somente 44% dos conselhos discutiram a fiscalização das ofertas prestadas pelos equipamentos públicos em 2021

e menos ainda (28%) das executadas nas entidades ou OSCs de assistência social. O papel fiscalizador dos conselhos é apontado como prioridade desde a 1ª Conferência, sendo alvo das deliberações nas demais, inclusive com parceria com os usuários e o Ministério Público em tais ações.

Do total, 52% fiscalizam os dois tipos de unidades de atendimento socioassistencial, 37% apenas as unidades públicas, 5% somente as da rede parceira e 6% não fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios. Quanto aos meios de fiscalização, 18% realizam visitas às unidades, 22% o faz por meio de relatórios, 54% afirmam utilizar as duas formas e 6% não responderam. A fiscalização das ofertas prestadas pelas entidades ou OSC de assistência social, que integrou a pauta em apenas 28% dos conselhos, é coerente com o percentual apresentado na quantidade de visitas fiscalizatórias realizadas. Os dados apresentam que não ocorre fiscalização em 6% dos conselhos, 37% apenas nas unidades públicas, 5% apenas as entidades e 52% em toda a rede socioassistencial (unidades públicas e entidades), contrariando o previsto na regulamentação do sistema (MDS, 2022, p. 34). Em 2014 “37,2% fiscalizavam as redes públicas e privadas, 52,3% apenas a rede pública, 2% apenas a rede privada e 8,5% não fiscalizava” (MDS, 2015; p. 146).

Destaca-se que dos conselhos respondentes ao Censo SUAS 2021, apenas 46% confirmam a realização de planejamento anual das fiscalizações, 6% não responderam e 48% somente planejam as fiscalizações na ocorrência de denúncias. O Censo SUAS de 2011 identificou que embora mais da metade afirmasse realizar o planejamento, embora com execução irregular, “58% das fiscalizações nos conselhos dos municípios com até 20 mil habitantes foram realizadas mediante denúncia” (MDS, 2013). Essa fiscalização é fundamental, pois 87% dos municípios respondentes informam não contar com ouvidoria/canal de relacionamento e 99% não fazem levantamento das necessidades de inclusão ou alteração das famílias. Além disso, 74% possuem canais de comunicação para denúncias quanto ao CADUNICO, mas 34% não recebem/tratam denúncias quanto a irregularidades em tal cadastro.

A integração entre os conselhos e as ouvidorias podem ser um importante elemento para o controle social, pois tornam-se canais de mão dupla para atender as demandas cidadãs, nem sempre manifestas de forma identificada, por diferentes razões. Nesse sentido, cabe atuação integrada, com ouvidor com assento no conselho, fluxo de duplo sentido entre os órgãos e mandato do ouvidor definido pelo conselho, dentre outros pontos (BRASIL-UNIÃO EUROPÉIA BRASIL, 2012). Os

estudos identificam que a ouvidoria pode – o que nem sempre ocorre – ser um importante mecanismo para a participação e controle social. No entanto, trata-se de um processo em aprimoramento, não apenas por questões internas que envolvem tal órgão, mas também pela falta de cultura de participação da sociedade. Saliente-se que muitos cidadãos não se manifestam por meio de represálias na prestação dos serviços públicos que utilizam, o que exige um movimento/ação qualificada por parte dos três níveis de governo para que possa ser alterada.

Como falar em controle social, se o órgão responsável não atua de forma adequada e não existem outros canais passíveis de denúncias sem identificação?

Na função de mobilização - fomento da participação popular na gestão pública e suas contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas - destaca-se a insuficiência de ação por parte dos conselhos, tema fundamental, na administração societal.

Para Maria Glória Gohn (2005; p. 07), os conselhos são importantes instrumentos para a voz do cidadão na formulação das políticas públicas, quando a sociedade está realmente representada nessa instância, atuando na mobilização da sociedade em “uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal”. Os dados demonstraram que as principais estratégias de fomento da participação do usuário são aquelas que exigem o contato direto com o usuário, como um mecanismo para combater o “mal extremo do mundo” (VALLÉE, 1999, p. 14). Se por um lado a criação dos conselhos esteja em acordo com a PNAS 2004, por outro a ausência de mecanismos de comunicação no sentido usuário-poder público (como ouvidorias por exemplo), pode mascarar as análises atualmente realizadas, na medida em que nem sempre permite a voz de grupos subrepresentados (BRASIL, 2004, p. 53).

As demais - audiências, apoio financeiro, formação de coletivos, pesquisas, caixa de sugestões, campanhas, grupos do PAIF e uso das redes sociais – são quase inexistentes nos conselhos. Essa forma de atuação impede obter informações relevantes, pois muitos usuários não expõem suas demandas e críticas pelo receio de represálias. Nesse sentido o não uso de ouvidoria/central de relacionamento em 87% dos casos e de pesquisa de opinião em 78% das respostas indica que, provavelmente, muitas questões estão ficando de fora do conhecimento e, conseqüentemente, não estão sendo tratadas pelos conselhos. Souza (2018) ao tratar sobre o apoio à participação, destaca a fala de um usuário, que reflete a dificuldade para participar

dos conselhos, especialmente de disponibilidade de tempo e financeira, não cobertas pelo poder público, como ocorre com os servidores.

Outro ponto importante é que as ações realizadas para fomentar/estimular a participação dos usuários não são realizadas por 19% dos respondentes. Dos demais, 53% informam estimular aqueles que não integram o conselho, 47% o fazem nos equipamentos; 69% não realizam reuniões ampliadas e 67% não estimulam a formação de coletivos/comitês de usuários.

Outra questão crítica é a não utilização de ferramentas virtuais de comunicação com a sociedade civil, como sites, aplicativos de mensagens e outras ferramentas virtuais/online. Esse último ponto é crucial, na medida em que a presença física do usuário não ocorre com regularidade nos locais de atendimento e/ou na sede do conselho. As ferramentas virtuais/eletrônicas de comunicação tornaram-se os principais meios de contato entre as pessoas em muitas ocasiões e poderiam ser utilizados de forma mais efetiva para a relação com a sociedade.

No aspecto da função de deliberação, entendida como a prerrogativa de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de competência dos conselhos, a mesma não está sendo cumprida em grande parte dos municípios.

A deliberação do conselho sobre os critérios de repasse de recursos para entidades ocorreu somente em 33% em 2021, o que torna o controle, pois tal transferência é feita para todas instituições cadastradas e foi discutido apenas por 2/3. Em 2011, o percentual foi de 41% (pequeno porte) a 77% (grande porte, superior aos 71% das metrópoles); em 2014, 57,7% deliberaram sobre tal tema (MDS, 2015; p. 148). Outro ponto relevante que mostra a fragilidade de tal decisão é o fato de que apenas 31% discutiram as visitas às entidades nas reuniões e na média, 44% não realizaram nenhuma delas, 23% entre 1 a 3 ou não responderam, 8% de 4 a 10 e 2% não efetuou nenhuma. É interessante observar que as respostas indicam maior preocupação na realização das visitas às unidades governamentais do que às parceiras, o que pode indicar um olhar mais focado nos interesses da gestão vigente do que com a qualidade dos serviços prestados aos usuários de forma geral.

No que tange à publicização das atas do Conselho, em 85% das respostas o meio utilizado é deixar as mesmas em locais de livre acesso para a população usuária; observa-se que em relação a 2011 houve melhora, na medida em que em tal ano o Censo SUAS identificou que 74% disponibilizavam a ata no próprio Conselho

em local de livre acesso para a população usuária (MDS, 2013). Além de 11% não responderem à questão – o que provavelmente significa a não publicidade das mesmas - é flagrante a não utilização de meios mais efetivos para a informação da sociedade. Além de apenas 22% enviarem tais atas aos conselheiros e suas entidades, os demais meios – boletins, envio a entidades de trabalhadores e/ou usuários não representadas no conselho ou site do órgão – são utilizados por, no máximo, 4% dos conselhos respondentes. 29% não publicam nenhuma das deliberações/resoluções do Conselho em diário oficial; os demais integralmente em 43% dos casos, 1% na metade, 1% na maioria das vezes e 11% na minoria.

Na **publicização** formal das **deliberações/resoluções** do Conselho - em **diário oficial** - destaca-se que 29% não publicam nenhuma; os demais conselhos realizam tal atividade integralmente em 43% dos casos, 1% na metade, 1% na maioria das vezes e 11% na minoria. Neste caso, se comparado com 2011 identifica-se melhora, na medida em que à época “todas ou a maioria das deliberações ou resoluções do Conselho são publicadas em diário oficial em 23% dos conselhos” (MDS, 2013).

Tais resultados implicam na incapacidade da defesa social institucional, na medida em que o desconhecimento implica em impossibilidade de questionamento das ações socioassistenciais pelos cidadãos e usuários (BRASIL. NOB, 2005, in BELO HORIZONTE, 2007) por desconhecimento das deliberações. Assim, percebe-se que além de não serem todos os conselhos que cumprem tal função de forma adequada, as decisões tomadas permanecem de conhecimento de um pequeno círculo de pessoas, criando condições para sua manipulação por grupos que não têm o interesse público como força motriz e para os interesses dos gestores.

A função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são correlatos; é prevista, claramente, na Resolução CNAS nº 15/2016, que recomenda que qualquer proposta, implementando ou alterando “serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social”. Função pouco abordada na literatura e até mesmo no Censo SUAS, que não traz nenhuma pergunta diretamente relacionada a tal atividade, impossibilitando sua análise.

Na regulação do Conselho, as informações versam sobre a lei de criação do conselho e respectivo regimento, como define o parágrafo 4º do artigo 17 da LOAS (BRASIL, 1993). Tal ponto é fundamental, na medida em que as regras constitucionais e a forma de organização e operação definem a capacidade de influência e controle social (CUNHA, 2009; VAZ, 2011). Por outro lado, é importante destacar as condições¹⁵⁶ para recebimento de verbas federais pelos entes estaduais e municipais (COSTA e CAVALCANTE NETO, 2011?), especialmente do FNAS, conforme o Decreto nº 2.529/1998 (revogado e substituído pelo Decreto nº 7.788/2012)¹⁵⁷.

Embora 63,8% dos municípios declarem sua criação 1995 e 1998, período imediatamente posterior à edição da LOAS, é importante destacar que há, ainda, uma parcela de municípios que informaram a não existência da lei (0,3%) ou que não responderam à questão (3,1%). Além de contrariar as normas legais, impossibilita o recebimento de verbas federais, na medida em que uma das exigências para o repasse federal é a criação do conselho. Quanto ao tipo de instrumento legal de criação, é importante trazer à baila algumas considerações sobre seu impacto na institucionalização e em sua força (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016), na medida em que a lei institucionaliza e gera maior estabilidade ao conselho (Ipea, 2010) e não pode ser alterada livremente de acordo com vontade do gestor (LIMA et al (2014).

Observa-se alta concentração de adequação ou criação do regimento interno entre 2011 e 2020, especialmente nos anos de 2009 e 2010. Tal documento não apenas é um instrumento de gestão, mas deixa as regras claras para todos (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 128, (apud ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016). No entanto, identifica-se que há uma parcela de conselhos que não o criaram ou não responderam a pergunta, o que pode indicar sua inexistência. Por outro lado, o instrumento de pesquisa do censo não permite indicar sua formalização- publicação em diário oficial – e a forma como o mesmo é divulgado para a sociedade.

¹⁵⁶ Extrato do documento: "Para a habilitação dos Estados, Distrito Federal e municípios às condições de gestão estadual e municipal, é exigível que os mesmos estabeleçam em lei e comprovem a implementação do Conselho e do Fundo de Assistência Social no âmbito de sua jurisdição político-administrativa e formulem o Plano de Assistência Social, de acordo com o que se segue: a) comprovação da criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, por meio de cópia da lei de criação e das atas das três últimas reuniões plenárias; b) comprovação da criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, por meio de cópia da lei de criação, da comprovação de dotação orçamentária com recursos próprios para o fundo, e de documentos bancários que comprovem a movimentação de recursos pelo fundo; c) apresentação do Plano de Assistência Social, que deve conter: definição e quantificação dos destinatários; prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e transferidos; diretrizes para a construção do Sistema Local de Assistência Social, considerando a complementaridade entre o Estado e a sociedade na prestação de serviços, bem como os instrumentos de relação entre ambos. É exigência, também, o reordenamento institucional, com o comando único da Assistência Social na esfera de governo específico, conforme determinação da LOAS, bem como a capacidade técnica e gerencial para formulação, gestão e avaliação da política de Assistência Social."

¹⁵⁷ "Art. 10. Os recursos de que trata o inciso I do caput do art. 4º poderão ser repassados pelos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal para entidades e organizações que compõem a rede socioassistencial, observados os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos, o disposto no art. 9º da Lei nº 8.742, de 1993, e a legislação aplicável."

Na infraestrutura dos conselhos, a análise detalhada dos dados sobre o espaço físico disponível, verificou-se que a maioria não conta com sala exclusiva para suas atividades, para 15 pessoas (62%) ou maior (82%). Parte dos conselhos não conta com sala compartilhada (mais de 23%) e 133 dos conselhos respondentes não contam com nenhuma sala (exclusiva ou compartilhada). Em 2011, embora 47% afirmassem ter sede própria, 98% compartilhavam o espaço, normalmente com a Secretaria de Assistência Social ou congênere (MDS, 2011), com dados de 2014 indisponíveis. Da mesma forma, em relação aos banheiros, embora a maioria conte com quantidade mínima e/ou suficiente (88% de 1 a 3), 4% dos conselhos não contam com nenhum. Esses dados são importantes, na medida em que são a condição mínima para realização das atividades e considerando a quantidade de conselhos que ocupam prédios com mais órgãos/instituições e, conseqüentemente, compartilham tais espaços; apenas 151 conselhos (2,8%) não compartilham espaços. Embora apenas 1,9% informem contar com recepção, tal fato não se demonstra relevante, em razão do compartilhamento dos espaços.

No caso da indisponibilidade de veículos exclusivos (98%) ou compartilhados (21%) ou de nenhuma forma (19,5%), cabe ressaltar que tal recurso é imprescindível para a realização de visitas/fiscalizações. A ausência de tais recursos implica em comprometimento da função fiscalizadora dos conselhos; ou seja, ao deixar de realizar tais atividades, o controle social é limitado e não se garante a qualidade dos serviços prestados nas unidades públicas ou privadas. Torna-se muito difícil esperar efetividade no controle social, na medida em que a infraestrutura dos conselhos, os recursos disponibilizados para sua atuação são, em muitos casos, insuficientes. Quase 20% dos municípios não têm veículo próprio nem compartilhado e apenas 2% contam com automóvel exclusivo. Para os quase 80% que os compartilham com as demais unidades, deve-se levar em conta que, em geral, na Assistência Social, a quantidade de veículos são incompatíveis com as necessidades dos demais órgãos.

95% dos municípios não contam com celular do conselho, instrumento imprescindível para contato por mensagens entre os conselheiros, com os usuários e a sociedade em geral, apenas 12% possuem telefone exclusivo/próprio. Até mesmo os equipamentos de informática são de difícil acesso, pois mais da metade não conta com computadores exclusivos, quase 40% com apenas 1 e 20% não têm sequer a possibilidade de uso compartilhado. Do total, cerca de 1% dos conselheiros não

conseguem trabalhar se não utilizarem seus equipamentos pessoais. Quanto aos demais insumos para as atividades, a produção de materiais informativos fica prejudicada, na medida em que o material de escritório não está disponível para 93% e até mesmo impressoras (88%). O Censo SUAS 2011 identificava que menos da metade dos conselhos possuía equipamento de som, televisão, DVD ou videocassete, fax, datashow, máquina fotográfica, acervo bibliográfico, máquina copiadora e filmadora (MDS, 2013).

Conforme o §3º, art. 17 da LOAS¹⁵⁸ e o art. 15 da Resolução CNAS nº 237/2006¹⁵⁹ e § 2º, art.123 da NOB SUAS 2012¹⁶⁰, a Secretaria Executiva (titular e demais funcionários) deve ser incluída na estrutura do conselho. Na análise da existência e papel desempenhado pela Secretaria Executiva foram identificadas diversas lacunas relevantes para a atuação dos conselhos no Censo SUAS 2021.

O papel da Secretaria Executiva na promoção e/ou facilitação do acesso dos conselheiros a materiais informativos, capacitações, cadernos de orientações é citado por apenas 15% dos conselhos, resultado consistente com o fato de que propriamente o mesmo percentual é constatado na exclusividade do(a) Secretário(a) Executivo(1) – 15,7%. A existência de Secretaria Executiva em 2010 foi indicada por 65% dos conselhos; no entanto, apenas 18% atuando de forma exclusiva nesse órgão (MDS, 2013); em 2014 esse percentual atingia 70,7% dos conselhos (MDS, 2015; p. 143). Dentre os papéis importantes a serem desempenhados para o conselho, a Secretaria Executiva deve fornecer o apoio necessário, inclusive no que se refere às plenárias, que se identificou inexistente no caso de elaboração de informes para os conselheiros (17%), submissão da ata da reunião anterior (19%) e/ou da pauta da posterior (18%) à aprovação do colegiado e até na verificação e registro dos presentes na reunião, para verificação do quórum (14%).

A ausência de gravação e arquivo dos áudios das plenárias do conselho pela Secretaria Executiva em 87% dos casos contrasta com o definido no Regimento

¹⁵⁸ “§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.”

¹⁵⁹ “Art. 15. Os Conselhos de Assistência Social deverão ter uma Secretaria Executiva com assessoria técnica. § 1º A Secretaria Executiva deverá ser a unidade de apoio ao funcionamento do Conselho de Assistência Social, para assessorar suas reuniões e divulgar suas deliberações, devendo contar com pessoal técnico-administrativo; § 2º A Secretaria Executiva subsidiará o Plenário com assessoria técnica e poderá requisitar consultoria e assessoramento de instituições, órgãos e entidades ligados à área da assistência social, para dar suporte e/ou prestar apoio técnico-logístico ao Conselho.

¹⁶⁰ “Art. 123. Cabe aos órgãos gestores da política de assistência social, em cada esfera de governo, fornecer apoio técnico e financeiro aos conselhos e às conferências de assistência social e à participação social dos usuários no SUAS. [...] §2º Os conselhos serão dotados de secretaria executiva, com profissional responsável de nível superior, e apoio técnico e administrativo para exercer as funções pertinentes ao seu funcionamento.

Interno do CNAS¹⁶¹, que define como atribuição desse órgão a gravação e degravação das reuniões, assim como a guarda de tais arquivos e o recebimento e elaboração de relatórios sobre tais serviços. Em 2011 o percentual de gravações era de quase total inexistência (99%) (MDS, 2013). É patente que a não realização dessa ação implica, além da impossibilidade de conhecimento integral das reuniões pela sociedade civil, ainda pode gerar registros incorretos nas atas, por parte da Secretaria Executiva.

A análise dos procedimentos relacionados ao orçamento da Assistência Social e do conselho apresenta resultados importantes, que impactam diretamente o controle social. Embora o planejamento tenha sido tema discutido nas reuniões, não se percebe que o mesmo tenha sido efetivo, na medida em que em 1/3 dos casos não houve deliberação do conselho sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano, igualmente ao apontado em 2014 por Arregui (2016a; p. 31), contra 23% em 2011 (MDS, 2013). Esse resultado é consoante com o baixo índice de conselhos que realizam a apreciação do relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social com regularidade menor – menos de 40% realizam tal controle pelo menos trimestralmente. Em 2011 essa apreciação ocorria anualmente em 40% dos casos, destacando-se que nas metrópoles mais de 50% afirmavam apreciar mensal ou trimestralmente (MDS, 2013). É importante destacar que os dados do Censo SUAS de 2014 apresentam resultados similares (ARREGUI, 2016a; p. 26-29). Nesses casos, pode-se afirmar que o papel do conselho se resumiu a cuidar do “leite derramado”, na medida em que torna-se muito difícil fazer correção de rumo ao longo do período.

No que tange à destinação orçamentária anual dos recursos para manutenção e funcionamento do conselho, embora a maioria (77,6%) informe sua ocorrência, é fator de atenção a quantidade de respostas de não alocação (11,5%) ou o desconhecimento de tal informação (10,9%). No primeiro caso, a não alocação desrespeita a legislação vigente, e no segundo, considerando a responsabilidade do conselho pelo acompanhamento do orçamento da Assistência Social, não conhecer essa informação implica em incapacidade de gestão de tais recursos e, naturalmente, na inexistência de recursos que garantam sua atuação. Saliente-se que percentuais similares se apresentaram no que tange à destinação de pelo menos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD–Bolsa Família e IGD–SUAS) para funcionamento desse órgão: 78,7% que afirmam que sim, 10,8% que não e desconhecimento por

¹⁶¹ Res. CNAS nº 53/2008, disponível em http://www.agconsultoria.com/uploads/8472_arquivos_Res_n_53.pdf

10,5%. Ao se analisar o percentual de execução do orçamento do conselho, verifica-se baixíssimos índices, na medida em que 53% executaram até 50%, 19,2% de 50 a 100% e tal informação é desconhecida por 27,8% dos respondentes. Em 2011, a utilização dos 3% para manutenção dos conselhos foi de 54% e em 2014 oscilou de acordo com região, com maior destaque para a norte (82,7%) e nordeste (82,2%), seguida por Centro-Oeste (80,9%) e menor na sul (79,0%) e sudeste (77,4%) (MDS, 2015; p. 152).

No que se refere aos tipos de despesas custeadas, a não cobertura de despesas de água, luz, telefone e outras contas se justifica em razão da grande quantidade de conselhos que atuam em prédios de outras unidades. Os gastos com a compra de equipamentos (computadores, impressoras, entre outros), não realizado por 29% e na minoria das vezes em 60% dos casos, permite compreender o fato de que não existem computadores de uso exclusivo com e sem acesso à Internet para as atividades de mais da metade dos conselhos.

Embora em diversos municípios as distâncias sejam pequenas entre a residência do conselheiro e a sede do conselho, certamente o controle social fica extremamente prejudicado, na medida em que quase metade dos conselheiros não têm apoio para realizar as reuniões ordinárias, seja em termos de hospedagem/despesas de alimentação (48%) e até mesmo para seu deslocamento (43%). Esse fato se atenua no caso das reuniões descentralizadas, apontadas como inexistentes em 35% (hospedagem/alimentação) e 32% (deslocamento). A cobertura de despesas para deslocamento para a fiscalização de entidades ou OSC não ocorre em 38% dos casos e na minoria das vezes em 53%. Esse resultado pode ser uma das explicações do baixo grau de fiscalizações da rede socioassistencial.

Mais grave ainda é o baixo percentual de custeio de material de escritório (72%), questão básica não apenas para o controle social, mas também para a realização das atividades cotidianas. Embora tal índice possa ocorrer em razão do entendimento da indisponibilidade de recursos para compra, sendo fornecidos diretamente pelo órgão ao qual está vinculado, é preciso considerar que muitas ações – inclusive campanhas – necessitam de materiais específicos, nem sempre disponíveis no estoque convencional daquela unidade.

Saliente-se que a atividade de conselheiro é voluntária, não remunerada; assim, além da contribuição de seu tempo, deve-se levar em consideração que grande parte assume outras despesas para desempenhar tal papel.

Em relação à dinâmica de funcionamento do conselho, inicialmente os resultados sobre a quantidade de reuniões realizadas indicam que a maioria (82%) realizou menos de uma por mês, descumprindo o estabelecido no artigo 13 da Resolução nº 237 do CNAS (CNAS, 2006). Esse resultado é conflitante com a situação encontrada no Censo de 2011, no qual foi identificada a realização de reuniões mensais na maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes (MDS, 2013). Embora o período contemple situações de confinamento social pela pandemia de COVID-19, mesmo nessa época estiveram disponíveis tecnologias informacionais capazes de superar a distância.

Nas declarações sobre a publicização, a divulgação do calendário indica entropia burocrática, como apontado por Vaz (2018; p. 624) na medida em que as informações sobre a realização das reuniões circulam entre os atores internos em 85% dos conselhos. No detalhamento das respostas, verifica-se que o calendário não é disponibilizado para atores não representados no conselho: entidades de Assistência Social (73%), representantes e organizações de usuárias(os) (75%) e organizações e entidades de trabalhadoras(es) do setor (77%), embora tenha melhorado, considerando que ocorria em 80% dos municípios com mais de 20 mil habitantes em 2011 (MDS, 2013). Outro fator que impede o acesso à informação - e, consequentemente, a possibilidade de participação e controle social - é a não disponibilização do mesmo no site do Conselho (80%) ou em boletins produzidos pela área de assistência social (78%). As normativas¹⁶² definem reuniões abertas ao público em geral e divulgadas para a sociedade. O estágio atual de vários conselhos permite afirmar descumprimento das normativas do CNAS (2006) sobre o papel do conselho na busca da participação social ampla¹⁶³.

Tal falta de transparência também se apresenta na publicização das atas do Conselho, pois 11% informam que as mesmas não são divulgadas. Ao analisar a forma de publicização das atas pelos conselhos que indicam que o fazem, destaca-se

¹⁶² Resolução CNAS - nº 237/2006 – “Art. 14. Os Conselhos têm autonomia de se autoconvocar, devendo esta previsão constar do Regimento Interno, e suas reuniões devem ser abertas ao público, com pauta e datas previamente divulgadas.”

¹⁶³ Resolução CNAS - nº 237/2006 – “Art. 3º. Os Conselhos de Assistência Social têm suas competências definidas por legislação específica, cabendo-lhes, na sua respectiva instância:” [...] “VIII – zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos”.

o fato da baixa possibilidade de conhecimento por atores que não frequentam o ambiente do conselho, considerando que a forma mais mencionada é a disponibilização física no Conselho em local de livre acesso para a população usuária (85%). A entropia burocrática e a dispersão decisória (VAZ, 2018; p. 624), se estende ao próprio conselho, na medida em que, tais atas não são enviadas sequer aos conselheiros em 68% dos casos e em boletins produzidos pela área de assistência social em 86% dos respondentes. Tal afirmação se intensifica ao analisar os altos índices de não publicização para os atores não representados no conselho, sejam as entidades de Assistência Social (68%), os representantes e organizações de usuárias(os) (87%) ou de trabalhadoras(es) do setor (87%). Pior situação é a quase impossibilidade da sociedade de conhecer os resultados das reuniões, na medida em que apenas 4% as disponibilizam no site do Conselho.

Tal situação se intensifica quando se analisa a publicação formal (diário oficial) das deliberações/resoluções, considerando que apenas 43% dos conselhos realizam esse procedimento para todas e 15% declaram publicar a maioria. Das demais, 29% não publica nenhuma, 11% a minoria e 1% a metade. Assim, inexistência de transparência e impossibilidade de controle social em tais casos, o que se enquadra no conceito de entropia democrática, como definido por Vaz (2018; p. 624).

O Plano de Assistência Social não fez parte dos temas discutidos nas reuniões por 67% dos conselhos e o plano decenal teve menor índice de discussão: 19% em 2021. Segundo o relatório do Censo de 2014, em 2011 a discussão sobre o Plano de Assistência Social foi realizada por 86,2% dos conselhos e em 2014 por 89,9%, (MDS, 2015). Embora 81% afirmem ter discutido o plano de ação, o planejamento das atividades do Conselho integrou a pauta de apenas 28% e mesmo a avaliação da evolução do SUAS no âmbito local foi abordado em apenas 30% das agendas. Assim, pode-se concluir que em 2021, 61% dos conselhos não se discutiram plenamente as novas complexidades e aumento de problemas causados pela pandemia de COVID-19 de forma integrada ao planejamento municipal.

Na participação nos processos de apoio técnico¹⁶⁴, assessoramento entre

¹⁶⁴ Conceito definido no questionário: "Apoio técnico - estratégias integradas, de natureza proativa e preventiva, alinhadas às prioridades e metas nacionais do SUAS, que refletem a necessidade de aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. (Resolução CNAS nº 3, de 19 de fevereiro de 2019)."

conselhos¹⁶⁵ e/ou Supervisão Técnica¹⁶⁶, dos 39% que os utilizam, apenas cerca de um terço conta com o processos de apoio técnico¹⁶⁷ e propriamente os demais informam percentuais similares de não disponibilidade/utilização. As outras formas de participação em tais processos – citadas por 37% - são relacionados ao apoio recebido dos técnicos municipais, havendo casos de pessoas físicas/jurídicas contratadas e lives e/ou atividades online. Diversos conselhos citaram o apoio das CIT/CIB, COGEMAS/COEGEMAS e especialmente na preparação para as conferências. Os meios indicados envolvem e-mail, telefone e aplicativos virtuais.

Saliente-se que a participação popular e mobilização social foi alvo de discussão por um pequeno grupo de conselhos (27%) e a pequena quantidade que discutiu a mobilização de usuáries(os) da Assistência Social para integração ao mundo do trabalho(15%). Esses resultados implicam na continuidade da visão tradicional de não empoderamento do(a) cidadão(ã) para a autonomia e, conseqüentemente, sua não preparação para a participação e controle social, na medida em que o(a) mesmo(a) fica limitado(a) pela dependência do Sistema.

A realidade indicada nos resultados do Censo indicam que o eixo relacionado ao desafio da participação dos usuários nos conselhos e controle social previsto na PNAS¹⁶⁸ (BRASIL, 2004; p. 53) está longe de ser superado, pois parte dos conselhos não realiza reuniões fora da sede (66%) ou reuniões ampliadas com a sociedade civil não conselheira (36%), 44% não acompanha as votações do executivo e 52% sequer recebe denúncia. O estudo de Santos (2018) apresenta as dificuldades de **participação** prevista na regulamentação da Assistência Social, que aparece de forma explícita na fala de conselheiros usuários pesquisados:

“Eu acho que para ser conselheiro tem que ter compromisso. O conselho precisa de pessoas que tenham compromisso com esse colegiado porque se for pra ser conselheiro

¹⁶⁵ Conceito definido no questionário: “Assessoramento entre conselhos de assistência social - previsto no Art. 122 da NOB SUAS 2012, pode ocorrer por meio da participação em reuniões promovidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social para a discussão de questões técnicas e/ou políticas que estão na agenda nacional (por exemplo: Reuniões Descentralizadas e Ampliadas, Reuniões Regionais, Reuniões Trimestrais) ou pode ocorrer por iniciativa dos Conselhos Estaduais em promover essas reuniões de assessoramento com os Conselhos Municipais do seu Estado e/ou região.”

¹⁶⁶ Conceito definido no questionário: “Supervisão Técnica - ações previstas na Política Nacional de Educação Permanente (Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013) de capacitação em serviço, que tenham por finalidade apoiar e acompanhar as equipes de trabalho no desenvolvimento das funções de gestão do SUAS e de provimento de serviços e benefícios socioassistenciais.”

¹⁶⁷ Conceito definido no questionário: “Apoio técnico - estratégias integradas, de natureza proativa e preventiva, alinhadas às prioridades e metas nacionais do SUAS, que refletem a necessidade de aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.(Resolução CNAS nº 3, de 19 de fevereiro de 2019).”

¹⁶⁸ “No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximo da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação. Outra perspectiva é a organização do conjunto dos conselhos em nível regional, propiciando articulação e integração de suas ações, fortalecendo a política de assistência social, já que a troca de experiência capacita para o exercício do controle social. (BRASIL, 2004; p. 53)”

só pra tá vindo uma, duas vezes, é melhor nem estar. Eu tô aqui porque eu sei que aqui nesse conselho é da onde vem a garantia das políticas. É onde eu posso deliberar, é onde eu posso brigar pra garantir efetivamente as políticas públicas”.

“Precisa-se também conversar com a gestão para designar realmente pessoas que tenham compromisso. Porque são as secretarias que enviam essas pessoas. Não é justo só a gente da sociedade civil vir trabalhar e os outros companheiros não virem. Nós não ganhamos nada. É uma responsabilidade grande”. (SANTOS, 2018).

No que tange à forma de fiscalização, os resultados apontaram que 18% realizam visitas, 22% pela análise de relatórios, 54% de ambas as formas e 6% não responderam à questão. Em 2011 essa fiscalização ocorria em 27% por visitas, 19% pela análise de relatórios e 54% por ambas as formas (MDS, 2013). Apesar de tais dados informados, ressalta-se o baixo grau de fiscalização da execução das parcerias entre a gestão local e as entidades de assistência social – conforme definido no MROSC, Art. 60 (apenas 61%), deixando 39% em risco de serem avaliados apenas com dados informados nos relatórios. Além de 35% não realizarem o acompanhamento da execução dos Relatórios de Atividades e dos Planos de Ação das OSCs, percentual ainda maior (39%) não faz a fiscalização da execução das parcerias entre a gestão local e as entidades de assistência social (MROSC, Art. 60). Dessa forma, novamente se repete a insuficiência do controle social a ser exercido pelos conselhos, embora tenha melhorado, na medida em que em 2011 no máximo 26% havia estabelecido plano de acompanhamento das entidades e serviços (MDS, 2013).

Outro aspecto relevante a ser destacado é quanto à proatividade dos conselhos, na medida em que quando indagados sobre o planejamento das fiscalizações, apenas 46% afirmam sua realização anual, 48% somente mediante denúncias e os mesmos 6% não responderam. Esses dados são preocupantes, na medida em que 77% informam não dispor de ouvidoria/canal de denúncias e que 44% não realizaram nenhuma visita a unidades públicas ou instituições parceiras. Tal situação ocorre em um contexto em que as respostas indicam que em 67% dos casos o Conselho não deliberou sobre os critérios de repasse de recursos para entidades em 2021. Se compararmos com o estudo de Arregui (2016a; p. 31), a situação piorou, na medida em que a falta de deliberação sobre os critérios de repasses para as OSCs em 2014 não ocorreu em 53,1% dos conselhos.

Observa-se que as questões financeiras tiveram maior destaque nas discussões do conselho, considerando os índices de discussões nessa área: demonstrativo de execução físico-financeira, com 92% das citações, reprogramação de recursos/saldos da Assistência Social - 75%, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e/ou Lei Orçamentária Anual (LOA), com 52% e utilização de no mínimo 3% dos recursos do IGD-SUAS e IGD-PBF para o desenvolvimento das atividades do Conselho totalizando 54% dos conselhos.

A preparação e/ou atualização para o desempenho das atividades do conselho é fundamental; no entanto, verifica-se que o índice de conselheiros capacitados em 2021 foi mínimo (10% dos conselhos), envolvendo um ou dois participantes. Destaque-se que, embora o ano tenha sido marcado pelas dificuldades advindas da pandemia de COVID-19, as tecnologias de comunicação e informação foram utilizadas como meios para o compartilhamento das competências em diversos setores. Essa forma de atuação poderia ter sido realizada nesse período, de forma a prover a formação dos diferentes atores do Sistema, inclusive para municiá-los adequadamente para o controle social, conforme ressalta a PNAS (BRASIL, 2004; p. 54-55). Se tal preparação ocorreu tão parcamente nesse período para os conselheiros, para os demais pressupõe-se que sequer tenham existido. Esses resultados preocupam, pois não faz parte da cultura da maioria dos órgãos/organizações a prática de transmissão posterior do aprendizado dos participantes em eventos de capacitação, para os demais conselheiros. É fato que preparar adequadamente os trabalhadores é necessário em qualquer atividade, especialmente no âmbito da Assistência Social, que exige competências que vão além dos aspectos técnicos convencionais. É preciso capacitar os atores em aspectos que permitam fortalecer a compreensão do contexto social e das políticas públicas, promover o diálogo intersetorial, viabilizar a proposição de ações coerentes com a demandas sociais e efetuar o controle de forma a garantir os direitos do cidadão Harendt (1989; p. 332), simultaneamente ao adequado uso do erário (BRASIL, 2004; p. 54-55).

O acompanhamento das instâncias de pactuação e deliberação do SUAS não apresenta o grau adequado, na medida em que os resultados indicam que as CIB/CIT não são acompanhadas por quase metade dos conselhos (6,3%) e o CNAS/CEAS por índice maior (54,7%). Em 2010, tal acompanhamento pelos

municípios ocorria de forma regular em 21,8% e sem regularidade em 41,2%; já em 2014, diminuiu o acompanhamento regular (16,9%) e aumentou o irregular (42,4%), segundo relatório do Censo (MDS, 2015). No entanto, em outra questão em 2021 se identifica que tais instâncias são importantes para conhecer fóruns/colegiados/movimentos de usuários da Assistência Social, o que potencializa o aumento do controle social.

O papel do conselho como fiscalizador e garantidor do controle social na gestão dos programas é definido na Resolução CNAS 18/2013 (revogada pela Resolução CNAS/MC Nº 81/2022), que dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT estabeleceu claramente a prioridade do controle social¹⁶⁹.

No que se refere à gestão dos benefícios, quando perguntados se Conselho é a Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, se identifica que há descumprimento das diretrizes legais. A Resolução CNAS 15/2014, em vigência, define claramente que o PBF deve ser acompanhado e fiscalizado pelos conselhos, com intensa participação dos usuários, visando o controle social. Tal resolução (BRASIL, CNAS, 2014) elenca diversos normativos que versam sobre esse tema em relação ao Programa, assim como especifica os princípios e diretrizes da participação e controle social a serem adotados. Nesse sentido observa-se nos resultados, em relação aos princípios e diretrizes, que tem havido grave descumprimento das normativas de controle social no PBF, considerando que a Resolução CNAS 15/2014¹⁷⁰ define claramente a obrigatoriedade do conselho de fiscalizar e acompanhar o PBF; se observa alto grau de não fiscalização e acompanhamento (9,9%) pelos respondentes, além de um percentual significativo (7,9%) reconhecer que não cumprem tal determinação, como estabelecido na Resolução CNAS 18/2013, com “desmonte da política social” (CAETANO, GUIMARÃES e FIOROTTI, 2021; p. 191). Observa-se a melhora nesse sentido, na

¹⁶⁹ “Art. 2º Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da: [...] IV – Controle Social: a) ampliar a participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social com meta de atingir 100% (cem por cento) dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil. b) regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família com meta de atingir 100% dos Conselhos. (CNAS, 2013).

¹⁷⁰ “Art. 6º Caberá aos Conselhos Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social (CMAS e CAS/DF) realizar atividades de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução e operacionalização do Programa Bolsa Família em seu âmbito, sem prejuízo de outras fixadas por sua norma de criação[...]

medida em que em 2011, 40,7% afirmava fiscalizar o PBF, enquanto em 2014 o percentual foi de 84,5% dos conselhos (MDS, 2015; p. 149).

No que tange ao controle e acompanhamento dos programas e benefícios, cabe ressaltar que a Resolução CNAS nº 15/2016 “recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas”.

Os resultados do Censo SUAS 2021 preocupam, na medida em que quase 10% dos Conselho NÃO fiscalizam e acompanham a execução do Programa Bolsa Família e percentual próximo afirma que o Conselho NÃO é a Instância de Controle Social do (Resolução CNAS nº 18/2013 e Resolução CNAS nº 15/2014). Em 2011 se identifica que esse percentual era de 31% nos municípios de grande porte, maior do que os de pequeno porte (27%) e das metrópoles (29%) (MDS, 2013). Em 2014 o percentual era de 15,5% (MDS, 2015).

A matriz de fiscalização do PBF constante das orientações do TCU (2013, 2013; p. 196-199) para os conselhos estabelece várias questões que devem ser monitoradas e avaliadas por esses órgãos, que envolve o cadastro propriamente dito, os perfis, condicionalidades e trabalho infantil, dentre outras. De forma ainda mais grave, mais da metade dos respondentes informam NÃO acompanhar o Programa Primeira Infância no SUAS (Criança Feliz). Em 2011 a fiscalização de tal Programa ocorria mais em municípios de pequeno porte (86%), caindo percentualmente nos demais, até atingir 76% nas metrópoles. A Resolução CNAS/MC Nº 29/2021, que aprova recomendações de aprimoramento do Programa no SUAS elenca alguns normativos¹⁷¹ sobre o mesmo somados aos da Resolução CNAS nº 20/2016, indicam

¹⁷¹ Lei - 8.742/1993 - Dispõe sobre organização da Assistência Social e alterações. Resolução CNAS - 145/2004 - Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Resolução CNAS - 19/2016 - Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelecendo as linhas gerais para participação da Política de Assistência Social no Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto 8.869, de 5 de outubro de 2016. Resolução CNAS - 5/2019 - Institui Grupo de Trabalho no âmbito do CNAS com o objetivo de contribuir na construção da proposta de Tipificação Nacional do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Resolução CNAS - 32/2019 - Institui o Grupo de Trabalho para o Aprimoramento do Programa Primeira Infância no SUAS. Resolução CNAS - 15/2020 - Dispõe sobre a instituição do Grupo de Trabalho para a Consolidação de Proposta de Aprimoramento do Programa Primeira Infância no SUAS. Lei - 13.257/2016 - Dispõe sobre as políticas públicas para a Primeira Infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 e a Lei nº 12.662 de 5 de junho de 2012. Decreto - 8.869/2016 - Institui o Programa Criança Feliz. Resolução CNAS - 109/2009 - Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução CNAS - 15/2016 - Recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas. Resolução CNAS - 19/2016 - Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Resolução CIT - 04/2016 - Pactua as ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social SUAS, a ser instituído nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Resolução CIT - 05/2016- Pactua os critérios de partilha para o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social para 2016 e 2017.

que nos resultados do Censo 2021 que há sérios comprometimentos potenciais no uso dos recursos desses Programas, pois não se identifica se são aplicados da forma correta, e as inadequações identificadas nem sempre são alvo de fiscalização, indicando descontrole indicado por mais da metade dos respondentes.

A aprovação de resolução com os critérios e prazos para acesso aos Benefícios Eventuais¹⁷² não ocorreu em 32,8% dos conselhos, contra 42% em 2011 (MDS, 2013) e 49,5% em 2014, segundo Arregui (2016a; p. 34); em 1,8% dos casos a resolução não prezou pela observância dos critérios e prazos de acesso, previstos na lei/norma. É importante recordar que tais benefícios são importantíssimos em momentos de altíssima vulnerabilidade do(a) cidadão(ã), como reza a LOAS. Tais benefícios, de natureza obrigatória, devem ser estabelecidos “em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo por base seus princípios e os princípios dispostos no Decreto nº 6.307 de 14 de dezembro de 2007”, com critérios de acesso “utilizando como parâmetro a dignidade do cidadão e o fortalecimento da sua autonomia” (BRASIL, MDS, 2018; p.71). Tal documento ressalta que a normatização “deve envolver diferentes atores em âmbito local - Poder Executivo, Legislativo e Conselhos de Assistência Social”, ou seja, para promover a participação e controle social, além de contribuir “para romper com a perspectiva de oferta assistencialista e buscando efetivar a oferta na lógica do direito”. Há clareza quanto ao papel do CMAS no mesmo documento, sobre critérios e prazos, a serem estabelecidos em resolução desse órgão, incluídos na lei local do SUAS.

Segundo Cunha (2013; p. 148), a participação política também se torna possível a partir da participação do cidadão em organizações da sociedade civil e/ou movimentos sociais, sendo uma forma de “se buscar a relação entre participação política e desigualdade social.” É fundamental destacar o papel das OSCs da rede socioassistencial que atuam em atividades que nem sempre incluem o atendimento ao cidadão, na medida em que além da proteção social, as OSCs de assessoramento e defesa e garantia de direitos devem atuar “assegurando aos usuários a defesa e o acesso ao conhecimento de seus direitos socioassistenciais”, o que “muito contribui com a coordenação e o controle social da política pública” (MDS, 2022, p. 34).

¹⁷² “Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.” (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011)

As parcerias do poder público com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) pressupõem o controle social, especialmente a partir do MROSC e sua regulamentação, normativo mais recente que regula tal relação. Esse instrumento legal contém regras específicas e detalhadas sobre a seleção das organizações, o monitoramento da execução e a prestação de contas. Complementarmente, o mesmo normativo exige ampla transparência das OSCs sobre o recebimento e uso dos recursos públicos e transparência dos dados pelo poder público. No entanto, ficou evidenciado, nos dados do Censo SUAS 2021, a maior preocupação com a unidades próprias do que com as mantidas pelas Organizações da Sociedade Civil parceiras.

Embora sejam verificados problemas relativos a esse modelo, trata-se de grande inovação do ponto de vista do controle social, da transparência e da isonomia, na medida em que prevê o chamamento público para seleção das organizações, a fiscalização e a prestação de contas publicizada. Destaca-se, ainda, a previsão de penalidades, dentre as quais a inclusão da instituição em descumprimento das regras legais. O próprio Ministério reconhece a relevância do Marco para o aperfeiçoamento do Sistema, na medida em que “trouxe mais transparência na aplicação dos recursos públicos, mas o seu grande avanço foi prezar pela efetividade na execução dos serviços ofertados pelas OSCs.” (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021?; p. 25).

No que tange à inscrição das entidades, 30% informam nenhuma inscrita, 42% encontram-se na faixa de 1 a 4. Apenas 23% informam ter emitido resolução própria para tal procedimento, conforme estabelecido na Resolução CNAS nº 14/2014¹⁷³. Assim, a inscrição das entidades e organizações em 77% dos casos ocorrem sem critérios formais, estando sujeitas à discricionariedade dos conselhos – e também a eventual interferência dos gestores - e contrariando não apenas a legislação vigente, mas impedindo o questionamento com base em argumentos legais. Saliente-se que em 2011 85% afirmavam ter conhecimento da normativa que estabelecia os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e no máximo 50% haviam regulamentado tal inscrição (MDS, 2013). Embora o número de novas inscrições seja relativamente pequeno (26%), apenas 6% realizaram audiências públicas para apresentação das entidades inscritas realizadas no último ano.

As novas solicitações de inscrição, mencionadas apenas em 25% dos casos, se concentram em um pedido (13%). O tempo para decisão é, na média, de 1

¹⁷³ “define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal.”

a 3 meses, havendo $\frac{1}{4}$ dos respondentes que não tem conhecimento dessa informação. Os principais motivos de indeferimento, mencionados por cerca de 10% dos conselhos, incluem falta de documentação e/ou ausência/inadequação dos serviços socioassistenciais. Os cancelamentos não ocorreram em 82% dos casos, 3% realizaram apenas 1 e 14% desconhecem tal informação.

Atualizado com base no MROSC (Lei nº 13.019/2014), o guia produzido pelo Ministério da Cidadania (2021?, p. 15-16) indica os parâmetros normativos e requisitos para atuação de uma OSC no SUAS¹⁷⁴ e os três níveis¹⁷⁵ de reconhecimento no Sistema: 1) Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); 2) Registro no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS); e 3) Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS).

Saliente-se que o cadastro no CNEAS - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – embora obrigatório, apresentava, em dezembro de 2016, um alto percentual de OSCs que não tinham seus cadastros conclusos, que situavam-se, de acordo com a UF, de 33,9% (MS) a 89,5% (RN). Consulta ao sistema¹⁷⁶ realizada em janeiro de 2023 apresentou melhoria em relação à situação em 2016, na medida em que atualmente existem 27,8% de cadastros pendentes no país. Os cadastros concluídos representavam 72,2%, com maior concentração em 2015 (20,6%).

A legislação vigente define diversos aspectos a serem fiscalizados pelos conselhos nas unidades de atendimento/parceiras. O TCU (2013; p. 134-147) apresenta uma matriz de fiscalização na qual tais aspectos são elencados, indicando quais as informações necessárias, como podem ser obtidas, o que verificar (itens de verificação e as possíveis falhas/irregularidades e medidas potenciais. As questões

¹⁷⁴ “1. Atuar em conformidade à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e demais normativas do SUAS; 2. Executar ações de caráter continuado, permanente e planejado; 3. Assegurar que as ofertas sejam prestadas na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários e garantir processos participativos; 4. Garantir a gratuidade e a universalidade em todas as ofertas socioassistenciais.; 5. Possuir profissionais contratados e responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e orientações técnicas de cada serviço; 6. Manter diálogo, trocas e reuniões contínuos com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), porta de entrada do SUAS e responsável pela coordenação das ações socioassistenciais nos territórios; 7. Prover informações requeridas pela gestão local para subsidiar o processo de acompanhamento, monitoramento da vigilância social e preenchimento dos sistemas de informação da Rede Suas como o Cadastro Nacional de Assistência Social (CNEAS).”

¹⁷⁵ 1. Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – obrigatório – baseada na Resolução CNAS nº 14/2014, que exige tal registro das Organizações da Sociedade Civil – OSCs - para a atuação na área socioassistencial. 2. Registro no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS - obrigatório – exigido para realizar parcerias com o órgão gestor municipal/distrital (Lei nº 13.019/2014 e Resolução CNAS nº 21/2016); receber recursos de emendas parlamentares/transferências voluntárias (Portaria Ministerial nº 580/2020); buscar a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) (Lei nº 12.101/2009). 3. Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS - tendo como base legal a Lei nº 12.101/2009, Decreto nº 8.242/2014, Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social e diretrizes da PNAS/2004, embora não obrigatório, traz como vantagens a isenção de determinadas contribuições sociais, parcelamento de dívidas com o Governo Federal (artigo 4º, parágrafos 12 e 13, da Lei nº 11.345/2006) e critério de desempate para a OSC no caso de chamamento público.

¹⁷⁶ Fonte: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf>

envolvem aspectos da regularidade institucional, infraestrutura e aplicação dos recursos, dentre outros aspectos; no entanto, poderia ser aprimorada quanto às questões de participação e controle social.

Considerando que várias dessas informações somente podem ser obtidas de forma confiável com visitas, $\frac{3}{4}$ dos conselhos estão aquém das ações necessárias para efetuar o controle das unidades de atendimento sob sua responsabilidade. Por outro lado, $\frac{1}{4}$ realiza somente o controle formal, sujeito à prestação de informações inverídicas e/ou incompletas por parte das instituições parceiras. Saliente-se que 48% somente realizam as fiscalizações mediante denúncia e 6% não responderam à questão; ou seja, menos da metade realiza tal atividade de forma planejada (46%).

É importante salientar que a Resolução/CIT no 13/2013 estabelece a avaliação anual das metas. No caso do controle social, segundo Leandro (2020; p.276), até 2018, 80% dos municípios conseguiram cumprir a meta “regularizar os conselhos municipais de assistência social como instância de controle social do PBF” e 40% atingiram a meta de ampliação da participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social. Os dados atuais – Censo SUAS 2021 – demonstraram que tal situação propriamente não teve alteração, na medida em que 7,9% afirmaram não ter cumprido tal meta e em 10% dos conselhos não fiscaliza/acompanha a execução do Programa.

A fiscalização das unidades parceiras ou públicas no atendimento do SUAS também aparece com lacunas quanto ao papel do conselho. Alguns resultados do Censo merecem destaque nesse sentido: 52% afirma fiscalizar toda a rede socioassistencial (unidades públicas e entidades) e 6% não fiscalizam nenhuma delas. Há maior fiscalização das unidades públicas (37%) do que as privadas/entidades (5%) e, embora 54% utilizem as duas formas de fiscalização, 22% o fazem somente formalmente (por meio dos relatórios) e apenas 18% realizam visitas às unidades.

Tal realidade é consonante com a falta de planejamento anual das fiscalizações em 48% somente mediante denúncias (canal inexistente em 74% dos municípios) e com as visitas não realizadas, em 48% dos casos. Preocupa, significativamente, tal situação, considerando que 67% dos conselhos afirmam não ter deliberado sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades em 2021. Ou seja, com a fiscalização insuficiente não se pode apurar eventuais irregularidades, que tem potencial de continuidade com a fiscalização das ofertas prestadas pelas

entidades ou OSC de assistência social discutida pelos conselhos apenas em 28% dos municípios.

A Resolução CNAS nº 11 de 2015, que “caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social” e revogou a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006, estabelece conceitualmente quem são os usuários e suas organizações (diversas formas de constituição jurídica e mobilização em busca da garantia de seus direitos), dentre os quais se inclui a participação e o controle social¹⁷⁷.

No entanto, a comunicação com os usuários se apresenta muito tênue, considerando que se concentra na divulgação dos dados dos conselheiros para o público (55%); e convite a usuários para participação nas plenárias (44%). No outro extremo, destaca-se a ausência de página do conselho em redes sociais (78%) e mais grave ainda é o fato da inexistência de canal de denúncias (77%) e a ausência de divulgação das ações/temas nas unidades/equipamentos (53%). Nas demais formas de comunicação se destacam a rede de serviços/unidades de atendimento, as tecnologias de comunicação e informação (sítios na internet e aplicativos de comunicação instantânea) e as redes sociais.

As respostas sobre as atividades para fomentar/estimular a participação dos usuários indicam que 19% não realizam nenhuma; das demais, mais da metade (53%) informa que estimula a participação de não integrantes nas reuniões e 47% afirmam utilizar a rede socioassistencial para esse contato. Se destacam os altos percentuais de conselhos que não realizam as demais atividades elencadas no questionário: 69% não realizam reuniões descentralizadas, 67% não estimulam a formação de coletivos de usuários(as) e 59% não possuem outros canais de comunicação com o usuário (virtuais, presenciais, escritos/falados). Raros casos citam o usuário em tais atividades. As outras formas citadas versam sobre os mesmos canais elencados; e alguns conselhos citam a participação em reuniões de organizações ou grupos informais de natureza comunitária. Em 2014, a mobilização

¹⁷⁷ Art. 2º Usuários são cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Par. único – Serão considerados representantes de usuários sujeitos coletivos vinculados aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda da política de assistência social, mobilizadas de diversas formas, e que têm como objetivo a luta pela garantia de seus direitos. Art. 3º As organizações de usuários são sujeitos coletivos, que expressam diversas formas de organização e de participação, caracterizadas pelo protagonismo do usuário. Par. único - São consideradas como legítimas as diferentes formas de constituição jurídica, política ou social: associações, movimentos sociais, fóruns, Conselhos Locais de Usuários, redes ou outras denominações que tenham entre seus objetivos a defesa e a garantia de indivíduos e coletivos de usuários do SUAS (CNAS, 2015).

social era realizada por 29% dos Conselhos anualmente e 22,7% semestralmente; 46% nunca realizaram tal atividade; 73,2% nunca realizaram reuniões ampliadas e 73,2% não realizaram reuniões descentralizadas e 42,3% nunca recebiam denúncias (MDS, 2015).

Quando indagados sobre o conhecimento da existência de fóruns/colegiados/movimentos de usuários da Assistência Social no município (ou no estado, para os CEAS), apenas 27% informam conhecer tais espaços. Embora esta pergunta aparentemente permitiu o entendimento dúbio - meio de conhecimento e não dos fóruns/colegiados/movimentos de usuários - os principais citados foram, principalmente: fóruns, conferências, CIB/CIT e COEGEMAS/CONGEMAS, o que reflete a importância de tais espaços.

Se observa, pelos dados obtidos, que o papel dos conselhos não tem cumprido o definido nas normas do Sistema e esperado pela sociedade. Arregui (2016b; p. 39) identifica a necessidade de avançar em diferentes aspectos das políticas participativas, especialmente na integração entre os conselhos, rompendo com a tradição de fragmentação das políticas sociais e “da falsa dicotomia entre política social e política econômica, e da ilusória oposição entre a dimensão técnica e política do controle social”. Destaca, ainda, a premência de ações de combate à cultura autoritária, de forma a romper com “as condições históricas de subalternidade nos espaços institucionais de participação (Moroni, 2012, pag. 47) que se reflete na sub-representação de segmentos populares em tais espaços.

A autora destaca, ainda que democratizar o controle social está condicionado a ações específicas, visando “tanto o fortalecimento da atuação dos Conselhos da Assistência Social e desenvolvimento das suas funções quanto a dimensão política e participativa do controle social” (ARREGUI, 2016b; p. 40).

3.2.4. Conferências

As conferências da Assistência Social são relevantes, na medida em que são o espaço no qual os atores do SUAS se reúnem para “conferir e avaliar o que está sendo realizado, propor novas ações e metas para que o município avance no sentido

de atender as demandas e necessidades dos usuários” (LUCHESE, 2022), consolidando e ampliando os direitos socioassistenciais (MDS, 2020)¹⁷⁸

As Conferências Nacionais, com realização bienal, ocorridas são apresentadas no quadro e nesta tese, concentrou-se a análise das **conferências** realizadas nos aspectos relacionados ao tema da pesquisa:

Quadro 6. Temas das conferências do SUAS

Ed.	Ano	Tema central	
I	1995	A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado	179
II	1997	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos	180
III	2001	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios	
IV	2003	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos	181
V	2005	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social	182
VI	2007	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social -SUAS	183184
VII	2009	Participação e Controle Social no SUAS	185
VIII	2011	Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios	186
IX	2013	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS	187
X	2015	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026	188
XI	2017	Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS	189
XII	2021	Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social	190

Fonte: elaborado pela autora.

As conferências, da mesma forma que os conselhos, consistem um dos principais mecanismos de participação popular e controle social; são espaços para verbalização e discussão das demandas dos diferentes segmentos/atores. Como ressalta a NOB SUAS 2012, objetivam “a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do Sistema (CNAS, 2012). Luchesi (2022) destaca a importância dos usuários nesses eventos, na medida em que, sendo

¹⁷⁸ Vide <https://shre.ink/l8sd>

¹⁷⁹ Vide https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_e7a9a3ed4fd448d8b2e22ac9a2455dd8.pdf

¹⁸⁰ Vide https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_e7a9a3ed4fd448d8b2e22ac9a2455dd8.pdf

¹⁸¹ Vide <https://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/652-conferencia-nacional-de-assistencia-social>

¹⁸² Vide <https://shre.ink/l8sZ> e <https://shre.ink/l8sC>

¹⁸³ Vide <https://shre.ink/l8sC>

¹⁸⁴ Anais disponíveis em: <https://shre.ink/l8s5>

¹⁸⁵ Vide <https://shre.ink/l8s1> - <https://shre.ink/l8st> - <https://shre.ink/l8sC>

¹⁸⁶ Vide <https://www.blogcnas.com/08a-confer%C3%Aancia-nacional>

¹⁸⁷ Vide <https://www.blogcnas.com/09a-conferencia-nacional>

¹⁸⁸ Vide <https://www.blogcnas.com/10a-conferencia-nacional>

¹⁸⁹ Vide <https://www.blogcnas.com/11a-conferencia-nacional>

¹⁹⁰ Vide <https://www.blogcnas.com/12-conferencia-nacional>

os destinatários das ações da PNAS, “uma conferência de sucesso é aquela cuja presença e participação dos usuários se concretiza”.

Cunha (2013; p. 153), analisando as características dos participantes das conferências e sua compatibilidade com as desigualdades político-sociais (subordinação e/ou exclusão de processos de participação política), identifica alguns pontos relevantes, iniciando-se pelo fato de que o desenho do evento fortalece a participação de pessoas e instituições com histórico de atuação na área, que designa como *policy community*¹⁹¹. Na seleção dos participantes com direito a voz e voto, a primeira etapa (local/regional) a oportunidade é aberta a todos(as), orientada pelos princípios da liberdade e da igualdade; a partir da conferência municipal, é feita a seleção; além do pertencimento aos segmentos estabelecidos, há o critério de representação regional, “a maioria das conferências não estabelece critérios de discriminação positiva para mulheres, negros, indígenas ou quaisquer minorias específicas” (ibidem; p. 155). “A escala tem sido apontada como importante elemento definidor da participação” (Dahl, 2001; ibidem; p. 155), no entanto, na Assistência Social tal participação é alta em todas as etapas, provavelmente pela maioria feminina e em função da trajetória na área. O fator renda também foi percebido como limitador da participação, na medida em que a escolaridade está associada diretamente ao mesmo; da mesma forma, se percebe a predominância de pessoas ocupadas, havendo desempregados somente entre os usuários.

Por outro lado, na participação deliberativa com autonomia devem ser observados os princípios de liberdade e igualdade, o que exige a criação de condições adequadas, para que as decisões não sejam pautadas por aspectos circunstanciais ou subordinação decorrente de alguma forma de desigualdade social (Bohman, 1996; Cohen, 1997; 2000; apud CUNHA, 2013; p. 146). Se observa, na análise das discussões das conferências, que a criação de condições para participação dos diferentes segmentos tem sido amplamente postulada, incluindo aspectos financeiros, de infraestrutura e até mesmo de liberação dos trabalhadores para participação durante a jornada de trabalho.

¹⁹¹ Por *policy community* entende-se o conjunto de atores orgânicos de certa área de política pública, pertencentes ou não ao governo – membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de organizações da sociedade civil, entre outros –, que compartilham o interesse e a preocupação com as questões e os problemas desta área. Estes atores interagem entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Estas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público (KINGDON, 1995; apud CUNHA, 2013; p. 154).

Segundo dados constantes do Blog CNAS¹⁹², na mesa “Balanço do SUAS” na X Conferência, que avaliou os 10 anos do Sistema, o Sr. Edivaldo da Silva Ramos, então Presidente do CNAS, analisou o controle social nessa seara, a partir de diferentes dimensões (CNAS, 2015; p. 27): política, técnica e ética. Ramos (CNAS, 2015; p.28-31) destaca que foram realizadas diversas ações para aumentar a participação social no CNAS: reuniões descentralizadas e ampliadas abertas ao público em geral, trimestrais com os Conselhos das Unidades Federativas e por região do país. As Conferências de Assistência Social são identificadas como “espaços de aprofundamento do debate da política, mas, principalmente, de cumprimento do que está na Lei da Assistência Social, que é avaliar a política de assistência social e propor novas diretrizes, novos rumos”.

Na X Conferência – mesa “Balanço do SUAS” - Maria Lúcia Nogueira Linhares Marquim – conselheira nacional/CNAS e representante dos municípios – CONGEMAS, destacou a questão da baixa participação de usuários e trabalhadores no Sistema, o que exige ação por parte dos gestores, para fortalecimento desse segmentos (CNAS, 2015; p.35). Arregui (2016b; p. 39) identifica a necessidade de revisão da proporção representativa nos conselhos e nas conferências: “25% governo, 25% entidades/organizações de assistência Social, 25% usuários e 25% trabalhadores, e a garantia de que cada segmento seja eleito entre seus pares”.

A autora (ibidem; p. 44) destaca que embora os sistemas informacionais sejam relevantes para o monitoramento das deliberações das conferências, são insuficientes se considerados isoladamente, na medida em que tais decisões sejam referências para o Sistema, persiste ainda uma diversidade de graus de efetivação nos diferentes contextos do país. Tal situação exige mecanismos de integração regional da Política, assim como a ampliação das estratégias para a divulgação dos direitos socioassistenciais, das decisões e resultados do Sistema, na medida em que o acesso às informações é instrumento básico para o exercício da cidadania, sendo “pré-requisito para o fortalecimento do exercício cívico”.

Um aspecto fundamental das conferências é a aplicação concreta das deliberações, desafio crucial para o desenvolvimento do Sistema e para o controle social. Ao serem indagados sobre esse tema, apenas 5,6% confirmam sua plena implementação, contra 19,6% que afirmam um nível médio e 18,2% como baixa

¹⁹² Vide <https://shre.ink/IRKI>

(AVRITZER e SOUZA, 2013; p. 13). Em 2014, o acompanhamento das deliberações foi informado por 80,4% dos conselhos (ARREGUI, 2016a; p. 36).

Arregui (2016b; p. 41) ressalta a evolução das conferências e dos fóruns, no que tange ao seu fortalecimento e ao seu papel na participação e controle social. Se inicialmente se identifica sua relevância no controle social e na defesa dos direitos socioassistenciais, ao longo do tempo se consolidaram como espaços para a participação popular e sua incidência nas políticas públicas, além de relevância para mobilizar e organizar usuários e movimentos sociais e populares. Se destaca também a percepção de sua importância para a discussão e definição de diversos aspectos da gestão, incluindo o planejamento, controle e financiamento do Sistema.

Segundo a pesquisa, as propostas das conferências muitas vezes estão sujeitas a limitações legais e orçamentárias, a constrangimentos programáticos e, eventualmente, existem contradição intrínseca entre as ideias apresentadas.

Dessa maneira, os resultados encontrados indicam que estudos posteriores devem não apenas considerar os desafios das conferências, especialmente a diversidade na participação, mas também como viabilizar as propostas no pós evento.

3.3. Status quo da participação e controle social

3.3.1. Transparência e acesso à informação

A transparência e o acesso à informação são fatores fundamentais para a participação e o controle social, assim, o conteúdo e a forma como as informações são disponibilizadas são elementos cruciais para que a população tenha acesso ao que necessita para efetivamente atue nas políticas públicas.

Do ponto de vista formal, existe um cabedal de leis, decretos e outros instrumentos legais para que o acesso à informação, direito universal do cidadão seja plenamente exercido. Além disso, diversos materiais educativos são disponibilizados pelo poder público¹⁹³ e organizações da sociedade civil, no entanto, é preciso romper com a cultura de sigilo existente na administração governamental e ampliar o acesso do cidadão às informações públicas, capacitando os servidores e criando mecanismos/instrumentos de fácil compreensão pelo cidadão comum. Nesse sentido,

¹⁹³ De forma exemplificativa, podem ser consultados: Cartilha - Acesso à Informação Pública – CGU (<https://shre.ink/l8s0>),

a comunicação é imprescindível para democratizar a gestão da política de Assistência Social, exigindo “possibilitar acesso à informação como condição de acesso aos próprios direitos socioassistenciais” (PASTOR, 2007, p. 227).

O acesso à informação afeta a participação efetiva não apenas no que se refere aos dados/informações disponibilizados eletronicamente, na medida em que o estudo de Santos (2018) identifica dificuldades de participantes dos conselhos para o entendimento das questões técnicas da área, assim como relata a falta de instrumental adequado para pessoas com deficiência. No caso das conferências, o processo de negociação pressupõe o acesso à informação, para que efetivamente possa ocorrer a troca entre os participantes.

A Resolução CNAS nº 11/2015 estabelece os direitos dos usuários da Assistência Social, deixando claro, dentre eles, o acesso à informação¹⁹⁴, que extrapola aquelas relacionadas aos serviços e inclui as demais, que garantem seu direito como cidadão. No que tange ao reconhecimento de seus direitos frente à sociedade, a mesma norma garante seu “acesso à participação em diferentes espaços de organização dos usuários e de representação de usuários e coletivos de usuários”, dentre outros. Tal participação é estabelecida nessa norma “por meio de diferentes organizações coletivas” capazes de “influenciar as instâncias de deliberação do SUAS, e que possibilitam a sua efetiva participação nas instâncias deliberativas do SUAS – os conselhos e as conferências”.

Quanto ao uso das TICs, embora sejam reconhecidos diversos avanços, na área da Assistência Social ainda é incipiente, na medida em que deveria ser um mecanismo para produzir e circular informações e suas análises explicitadas em diferentes detalhamentos para dar conta da diversidade nacional e democratizar a gestão da Política (ARREGUI, 2016a; p.14), o que ainda não ocorre plenamente.

Os resultados da pesquisa no que tange à transparência e acesso à informação indicaram diversas questões que afetam/limitam o controle social. Inicialmente, considerando a transparência ativa, atualmente identifica-se a grande lacuna nos sítios governamentais relacionados à Assistência Social – quando existem.

¹⁹⁴ “§ 2º O direito de ter acesso a informações e orientações relativas aos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social, em linguagem clara, simples e acessível, abrange: I – informações e orientações sobre como manifestar suas demandas e necessidades no campo da assistência social por serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social; II – registro realizado nos prontuários que lhe dizem respeito, se assim o desejar; III – informações sobre organizações públicas e privadas que oferecem suporte para o desenvolvimento de produções coletivas, associadas ou cooperativadas; IV – informações sobre programas e, ou, projetos de apoio às associações e cooperativas populares de produção; e, V – quaisquer informações que possam contribuir para a construção de sua autonomia como sujeito de direitos.”

Nos sítios do Ministério responsável – anteriormente MDS e atualmente MC – as informações encontram-se confusas e incompletas em muitos casos. Mesmo considerando a atual migração para um sítio único do governo federal (Gov.br), ao pesquisar um dos principais termos centrais da área (Assistência Social), aparecem diversos links, dificultando o acesso à informação pelo usuário comum. Isso ocorre também na busca utilizando os nomes dos ministérios – atual e anterior; saliente-se que a pesquisa do termo SUAS não retorna nenhum resultado. Mesmo nesse sítio¹⁹⁵, as informações são apresentadas de forma que não facilita o acesso do usuário comum, mais focada em notícias do que na prestação de serviços. Ao pesquisar o termo CNAS, aparecem diversas opções, sem acesso direto ao sítio desse órgão, o link para acesso ao CNAS, mesmo utilizando o Portal Gov.BR.. Ao entrar na área “Participação Social”, aparece uma lista dos comitês e colegiados, com o nome completo/oficial dos mesmos, sem siglas e sem link direto para acesso ao mesmo, apenas a identificação do normativo legal de oficialização. Na área indicada como “Dados abertos”, ao clicar nas opções dos respectivos ministérios (MDS, Cidadania e Esporte), aparece a mensagem “página não encontrada”.

O sítio alternativo do CNAS¹⁹⁶ apresenta mais informações do que o oficial, com conteúdos sobre o Conselho, atas, resoluções, reuniões, conferências, boas práticas, eleições da sociedade civil e outros. No entanto, as informações estão incompletas; por exemplo, os materiais sobre as conferências referem-se apenas da 7ª. a 12ª e não constam as informações sobre o monitoramento das deliberações. As resoluções disponibilizadas vão até 2015 e embora exista um documento com as metas do plano decenal anterior, a única informação atual é o próprio plano 2016-2026. Embora o sítio apresente os nomes dos documentos de forma simplificada, não indica qual seu conteúdo, dificultando o entendimento sobre o que se trata e qual sua utilidade pela população sem maior instrução.

Na consulta ao sítio do TCU, na área destinada à divulgação dos relatórios anuais de gestão dos órgãos federais¹⁹⁷, encontram-se disponíveis os relatórios do Ministério responsável pela Assistência Social dos anos de 2008 a 2019 e do FNAS, de 2014 a 2021, à exceção do ano de 2018.

¹⁹⁵ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>

¹⁹⁶ <https://www.blogcnas.com/>

¹⁹⁷ Segundo a mesma fonte: “Estão disponíveis para consulta os Relatórios de Gestão entregues ao Tribunal relativos aos exercícios 2008 a 2019. A partir do exercício de 2020, a consulta deve ser realizada diretamente na página “Transparência e prestação de contas” dos sítios oficiais das UPC que, conforme previsto no § 3º, art. 8º e § 1º, art. 9º da IN-TCU 84/2020, devem mantê-los publicados por um período mínimo de cinco anos a contar do encerramento do exercício financeiro a que se referem.” Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>

No sítio do MDS¹⁹⁸ destinado à divulgação das auditorias realizadas, na área da SNAS (Secretaria Nacional de Assistência Social), além do acesso às informações estarem em formato FTP (e não amigável), somente constam as informações de 2014 a 2019, que não estão completas nem apresentadas de forma racionalmente organizada para entendimento por terceiros. Embora conste um documento (não atualizado) informando sobre o conteúdo disponibilizado na área, o título do mesmo (Proposta do site.docx) não facilita tal compreensão.

De acordo com a análise realizada pela CGU (2020) na segunda edição da Escala Brasil Transparente - EBT – Avaliação 360º - a média dos Estados é de 8,84 e dos municípios de 6,86. Tal índice analisa quesitos de transparência ativa e de transparência passiva em 27 estados e 665 municípios, considerando 50% da nota em cada modalidade de acordo com os critérios definidos na metodologia¹⁹⁹. Na amostra, que não contou com nenhum município com nota entre 0 e 2, observa-se que embora 1/3 esteja na faixa final, há um grande contingente que precisa de muito aprimoramento na questão da transparência.

Ou seja, fica claro que na atual gestão Bolsonaro, um dos principais meios de divulgação das ações e resultados – os sítios dos órgãos na Internet – tornaram-se meros instrumentos de autopromoção e de poder (HERKENHOFF e RABELO, 2011). Tal situação contraria o que determina a lei quanto à transparência ativa e conflita com a proposta de índice de transparência pública de Goulart (2016).

Da mesma forma, considerando o contexto da assistência social, impede a superação das desigualdades ao não permitir o acompanhamento das ações governamentais (MACHADO, 2008; p. 11; CORREIA, 2000). Em sentido mais amplo, o controle social depende da disponibilidade e qualidade das informações para que a sociedade possa efetivamente influenciar as políticas públicas, especialmente quanto a: “acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa, regras claras nos espaços de negociação” (HERKENHOFF e RABELO, 2011; p. 84).

Tais resultados assumem importância, na medida em que a disponibilização de informações nos sítios eletrônicos municipais - Prefeitura e órgãos de Assistência Social e Conselho poderiam ser mecanismos fundamentais para

¹⁹⁸ Vide https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/auditoria/

¹⁹⁹ Para maiores informações sobre a metodologia adotada, consultar o documento disponível em https://mbt.cgu.gov.br/static/Metodologia%20EBT-360_2ed.pdf.

informar a sociedade em geral. Os dados do Censo SUAS 2021 demonstram que ainda é necessário avançar nesse aspecto, na medida em que 80% dos conselhos não disponibilizam o calendário em seus sítios; apenas 4% disponibilizam as atas das reuniões nos sítios dos conselhos e 7% informaram ter/usar página nas redes sociais como estratégia de comunicação com as(os) usuárias(os) do SUAS.

É importante ressaltar, também que como propõe Goulart (2016), não basta apenas disponibilizar os dados/informações, é preciso que os mesmos tenham características que permitam o acesso/entendimento pela sociedade em geral, tanto no que se refere ao formato quanto à forma de obtenção. Segundo a autora, as informações voluntárias responderiam por 45% do peso da nota de transparência, sendo atribuído 40% à usabilidade.

O poder público limita a ação social quando não disponibiliza as informações suficientes para que a sociedade tenha conhecimento do que ocorre, condição mínima para a participação e, conseqüentemente, para o controle social. Como definido pela Comissão Europeia (SEGURADO, CHICARINO e CONCEIÇÃO; 2020; p. 1026), a desinformação pode causar dano público. Para Bignetti (2022; p. 6), “as tecnologias não podem ser concebidas ou reaplicadas sem conectá-las com realidades contingenciais e uma rede heterogênea de atores”.

No primeiro dia após a reeleição para o terceiro mandato, ao final de 2022, o Presidente Lula, na busca da reconstituição do processo democrático, da recuperação do protagonismo do país e do combate à fome e à desigualdade, assinou 52 decretos e 4 Medidas Provisórias²⁰⁰. Além de abordarem a nova estrutura administrativa federal, a proteção ambiental, a legislação sobre armas e a desestatização, dentre outros temas, recria o Bolsa Família com valor atualizado e fortalece os direitos das pessoas com deficiência. No que tange à transparência e à parceria com a sociedade, a lista inclui decretos que visam restabelecer a participação social na definição de políticas públicas e a reavaliação das ações do presidente anterior quanto à definição de sigilo estabelecido em tal gestão.

A falta de transparência viabiliza as decisões em sentido único (do governo para a sociedade) e torna-se pertinente pensar em mecanismos que aumentem o uso das informações das IPs nas decisões governamentais. Se assim não for, além do

²⁰⁰ Vide lista completa em <https://shre.ink/l8ps>.

desperdício dos recursos públicos destinados a essas instâncias, a democracia nunca será efetivada no país.

3.3.2. Gestão democrática da Assistência Social

Historicamente, a participação do cidadão na gestão da Assistência Social, quando ocorria, era marcada pela ausência de igualdade, na medida em que “a conservadora nominação de participação comunitária, não raro é substituída pelo discriminador título de comunidade carente, ou mesmo de comunidade vulnerável” (ARREGUI, 2016a; p.10). Para a autora, tal situação de descompasso na cidadania ainda se reflete nos conselhos da Política, na medida em que analisa sua composição, as características de seus componentes – e respectivos segmentos representados – e a infraestrutura existente para realização das atividades.

Pinheiro (in COLIM et al, 2013; p. 156) destaca que a participação é direito fundamental do usuário do SUAS; a partir do artigo 204 da CF 1988 (BRASIL, 1988), a PNAS propõe a participação da população em todos os níveis e ações (artigo 5º. da LOAS), com protagonismo direto do usuário (Resolução CNAS 24/2006) e autonomia individual (Marques e Maia, 2007, p.63; APUD MUNIZ, 2011) e pública (HABERMAS, 1997, p. 163, apud Marques e Maia, 2007, p.63). Para Pinheiro (ibidem; p. 159), é preciso que o Estado realize diversas ações para que essa participação se efetive com protagonismo e autonomia, especialmente capacitação dos trabalhadores, produção e disponibilização real de informações e gestão aberta às demandas sociais.

O país encontra-se ainda, como citado por Keinert (2014) em um processo de amadurecimento democrático, no qual afloram novos modelos de relacionamento entre o cidadão e o Estado, na transição do padrão estadocêntrico para o sociocêntrico. Para a autora, “a governança pública ocorre em múltiplas interações com a sociedade, e os órgãos do Estado, nesse novo contexto, por vezes, ‘não sabem exatamente como atuar’”, na medida em que a diversidade de atores e a necessidade de adoção de valores sociais se tornam prementes. Além do Estado, é preciso incluir os diversos atores políticos e sociais, assim como “recuperar a dimensão ética do desenvolvimento, resgatando o ser humano como seu verdadeiro objetivo (KEINERT, 2000; p.92).

Silva et al (2018) resgatam a Administração Pública Societal, mobilização social iniciada na década de 1960, que posteriormente estimulou a criação de ONGs,

considerada uma nova visão da “gestão pública, buscando-se o rompimento com o exercício historicamente autoritário do poder público no País”. (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013, apud SILVA et al, 2018). Paes de Paula (2005; p. 47) identificou que, posteriormente, tal modo de gestão apresenta-se como um contraponto ao modelo de Administração estatal brasileiro pós reforma gerencial, com novos arranjos institucionais e de gestão, possibilitando maior transparência e maior atendimento das demandas da sociedade. Traz quatro eixos: “uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público”. (SANABIO, SANTOS e DAVID, 2013, p. 27

Tal interação entre o poder público e o cidadão, de natureza ativa, não implica apenas no desenvolvimento de políticas públicas capazes de atender às demandas sociais e com controle social, mas também exigem a diminuição das desigualdades, considerando o contexto econômico, de forma a garantir os direitos do cidadão, nem sempre respeitados na sociedade contemporânea (ARENDT, 1989, p. 332). Nesse sentido, Silva, Jaccoud e Bechin (2005; p. 375) trazem enunciados relativos aos sentidos da participação quanto “aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições” correspondentes, especialmente com “maior expressão e visibilidade das demandas sociais” e democratização do sistema decisório.

Nem sempre o cidadão consegue, pessoalmente, participar das ações públicas, utilizando caminhos e/ou representantes que verbalizem suas necessidades e lutem por suas demandas; por isso, merecem destaque as instâncias participativas institucionais. Na Assistência Social, os conselhos gestores são porta vozes de tais demandas, devendo ser constituídos por representantes dos diferentes segmentos de forma paritária e atuar de forma deliberativa. É papel do poder público criar as condições necessárias para que tais espaços se fortaleçam e seus membros realmente representarem seus segmentos, sob pena de perderem a legitimidade. (COHN, 2011).

A participação, condição básica da gestão democrática, exige a criação de espaços – físicos ou virtuais – nos quais a sociedade possa se manifestar e interagir efetivamente com as políticas públicas (SANTOMÉ, 2003; CHAUI, 2007), não apenas no discurso. Passados tantos anos, a situação que se observa é similar à apontada por Arregui (2016a), na medida em que embora os conselhos devam ser “espaços de

interlocução, de negociação e deliberação” (p. 13), ainda se observa que nem sempre existem as condições adequadas para a participação de todos os atores, ou seja, nem todos têm voz nesses espaços, que deveriam primar pela democracia em sentido amplo e restrito.

Pinheiro (in COLIM et al, 2013; p. 159) defende as práticas participativas que além de se referirem aos direitos socioassistenciais, tenham intenção ético-política, da formulação de ações ao controle da execução, respeitando a autonomia individual e os sujeitos coletivos. Metodologicamente, devem ocorrer em “espaços territoriais onde ocorram mobilizações e organizações”, privilegiando “equipamentos do SUAS e a execução de seus serviços e benefícios” de forma dialógica. Quanto às dificuldades para a implementação de tais práticas, a autora destaca a baixa disponibilidade dos conselheiros, que acumulam tal função com outra, a baixa qualificação quanto à política, as dificuldades de “voz”, “a presença de atores vinculados a partidos políticos” com interesses diversos e a necessidade de informações e a respectiva falta de tempo para sua adequada análise. (PINHEIRO, in COLIM et al, 2013; p. 162-163).

Se observa que, apesar das inúmeras tentativas, essa representação não se consolidou de forma plena em todo o país, na medida em que ainda persistem municípios sem paridade entre o governo e a sociedade civil e, mais sério ainda, os representantes da sociedade civil nem sempre representam seus segmentos. Tal situação persiste historicamente e aparentemente serão necessárias ações específicas para sua mudança - nos municípios de menor porte, na medida em que o Censo SUAS 2014 apontou que apenas 95,1% dos conselhos tinham tal paridade (ARREGUI, 2016a; p. 38).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão²⁰¹ (1789) estabelece a igualdade entre os seres humanos, destacando que “as distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”. A LOAS explicita claramente a relevância da participação e o controle social pelos diferentes atores na PNAS, configurada como uma de suas diretrizes, definindo, no inciso II do artigo 5º: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1993).

²⁰¹ Disponível em <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>

Como afirma Cunha (2013, p. 143-144), as desigualdades sociais e políticas, as concepções de justiça e suas soluções na teoria democrática liberal têm enfoque diferenciado da teoria marxista. Enquanto na segunda esses fatos/conceitos são estruturais, baseados na diferença tradicional de classes, a primeira “considera que as desigualdades sociais são produtos das escolhas e da ação dos indivíduos”. Assim, a justiça se baseia na Liberdade, especialmente econômica e o papel do Estado de direito é “garantir o funcionamento da economia de mercado e prover a manutenção de uma rede de proteção social que pudesse minimizar os efeitos decorrentes da incerteza econômica” (Schumpeter, 1961; Downs, 1999; Dahl, 2001; Dubet, 2001; Kerstenetzky, 2003a, apud CUNHA, 2013; p. 144). O segundo caminho entende que é necessário haver algum grau de igualdade material para “que se formem juízos de valor independentes, inclusive para que todos possam ter condição de participar da demarcação daquilo que é considerado como bem comum ou interesse público”.

Embora os avanços tenham sido significativos ao longo do tempo, tanto no que se refere à participação da sociedade nas decisões governamentais, quanto no controle social por meio da transparência, diversos aspectos ainda precisam ser aprimorados. Questões como a mobilização setorial, “a captura dos espaços participativos por interesses privados ou corporativos e a predominância do Executivo nos processos decisórios” e outros são fundamentais para a consolidação democrática nacional (SILVA, JACCOUD e BECHIN, 2005; p. 375).

Só é possível uma pessoa se reconhecer como cidadã a partir dos modos de tratamento e das relações estabelecidas no interior dos serviços públicos, Assim, é fundamental a vivência de oportunidades de participar, autonomamente das decisões que lhe diz respeito, o que exige assegurar o direito de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações. (FERREIRA E TORRES, 2017, p. 222)

Nesse sentido, a participação no SUAS é algo a ser profundamente refletido, especialmente considerando que o cidadão-usuário da PNAS carece da materialidade econômica na maioria dos casos e nem sempre teve acesso aos recursos educacionais necessários para formação crítica-política. Esse cenário se caracteriza pelo que Cunha (2013; p. 144) caracteriza como uma “relativa e benéfica apatia política” (Avelar, 2007; Schumpeter, 1961; Downs, 1999; ibidem).

Molina (2022, p. 114-120) ao analisar a teoria democrática deliberativa nos conselhos de políticas públicas traz algumas categorias deliberativas relevantes para

o SUAS na realidade atual, correlacionando-as com o papel dos CMAS, no que se refere à participação e controle social. Destaca: espaços de discussão, deliberação democrática pluralista, criação de esferas públicas, princípios de legitimidade, igualdade e liberdade, processos deliberativos e informação e capacidade de influência dos atores

É fundamental tratar das arenas do SUAS, na medida em que a PNAS (BRASIL, 2004; p. 47) estabelece que a diversidade dos atores sociais na rede socioassistencial é fator fundamental para a solidificação do sistema. Essa diversidade deve ser observada tanto nos conselhos, quanto nos demais fóruns, incluindo o cidadão e as instituições formais ou informais, como as entidades representantes dos usuários e de trabalhadores, os fóruns de participação popular e outros movimentos sociais relacionados à Política (BRASIL, 2004; p. 47). Para Almeida e Cunha (2016; p. 8), pode-se identificar os diferentes atores presentes nas arenas/fóruns deliberativos no SUAS (conselhos, conferências, comissões) e as relações entre diferentes atores, mas não inclui, de forma explícita, os usuários. Embora os mesmos participem de tais espaços, esta pesquisadora considera relevante destacá-los, na medida em que são os destinatários da política pública e considerando a esperada transição do país para uma sociedade democrática na prática e não apenas no discurso.

Para Arregui (2016b; p. 39), é preciso avançar na democracia na Assistência Social, não apenas em aspectos de representatividade dos segmentos, mas também com outros mecanismos que impactem positivamente a participação e o controle social. O autor defende ações institucionais para fomentar o protagonismo do usuário, “tornar de domínio público a política”, fortalecer os espaços deliberativos e tornar pública a discussão das emendas parlamentares.

Ramos identifica que ainda existe um grande desafio nos conselhos: “assegurar a paridade das representações e a proporcionalidade entre os segmentos da sociedade civil” (CNAS, 2015; p.28). Cita, ainda, a importância da capacitação de seus membros, especialmente quanto a “conteúdos de informação para a gestão e ao controle social da política”, a atuação articulada dos conselhos relacionados à Assistência Social e demais políticas para ampliar o controle social.

Santos (2018) identifica as dificuldades dos usuários para participar dos conselhos estaduais, tanto de deslocamento para participar das atividades quando de entendimento da linguagem técnica, além de limitadores legais dos CAS em

reconhecer os fóruns de usuários como instâncias legítimas e a existência de “situações de constrangimento e preconceito” (SANTOS, 2018). À exceção do penúltimo, que exigiria uma análise além do proposto para este estudo, os demais são comumente apresentados pelos usuários das demais instâncias governamentais (FERREIRA; TORRES, 2017, p. 220).

O estudo sobre os dados do Censo SUAS de 2015 e 2016 indicam que 12,1% dos respondentes municipais não possuíam representantes de usuários; em 2021 esse percentual reduziu-se para 8%. Neste último censo, verifica-se que diminuiu a participação da sociedade civil à medida em que os membros são mais numerosos.

A comunicação dos conselheiros com suas bases é um dos problemas identificados como críticos, na medida em que 15% dos conselhos municipais não têm qualquer estratégia de comunicação com usuário, mais de 70% não possui canais para recebimento de denúncias e nem página nas redes sociais. Tal questão pode significar o resultado da falta de apoio necessário para seu funcionamento ou, ainda, “pelo fato de no geral as lideranças tenderem a ser absorvidas pelo mundo novo da proximidade do poder” (COHN, 2011).

A participação nos espaços públicos não é idílica, é complexa e problemática e existem muitas disputas no campo das políticas sociais, não apenas entre os setores diretamente envolvidos na política, mas também daqueles de outras naturezas, como as organizações religiosas. Tais instituições muitas vezes realizam trabalhos sociais; no entanto, embora a legislação²⁰² defina que o trabalho exclusivamente religioso não permite que a entidade obtenha o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), o MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – abre brechas para o repasse de recursos para as mesmas. Embora as demais regras necessitem ser seguidas para sua configuração como OSC – e obtenção dos benefícios previstos nessa legislação, inclusive sua contratação pelo poder público – há exceção no que tange à exigência de “objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social” e transferência do patrimônio a entidade similar no caso de dissolução (BRASIL, 2011; art. 33).

²⁰² Vide Art. 1º. da Resolução CNAS 191/2005: “Parágrafo único. Não se caracterizam como entidades e organizações de assistência social as entidades religiosas, templos, clubes esportivos, partidos políticos, grêmios estudantis, sindicatos e associações que visem somente ao benefício de seus associados que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe”.

Exemplo recente do aumento da busca de influência e de apropriação dos recursos públicos, nesse caso, foi a criação do CNOR - Cadastro Nacional das Organizações Religiosas – pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sob a égide de Damares Alves, que também é pastora evangélica. Tal decisão, formalizada em portaria²⁰³ no início de 2021, no discurso visa contribuir para a diminuição da intolerância religiosa, porém ocorreu em meio a diversas críticas de antigos aliados evangélicos. Percebe-se no texto o retrocesso da visão da cidadania para a caridade, na medida em que em seu artigo 2º. afirma que um de seus objetivos é atuar em áreas da Assistência Social²⁰⁴ e permite, subsequentemente, o repasse de recursos públicos para tais instituições.

Além da questão da necessidade de considerar que a assistência social deve estar a serviço da cidadania e não da caridade religiosa, merece destaque na relação entre o Estado e a Igreja (de qualquer tipo) que nos espaços de disputa de poder, é preciso considerar as questões culturais, incluindo a religião; os aspectos simbólicos do poder e seus elementos socioculturais legitimadores assumem papel fundamental nesses contextos (DECKER, 2015; p. 155-178).

O preconceito e constrangimento são fatores que limitam a participação do **usuário**, como retratam as falas de usuários da pesquisa realizada por Santos (2018). A consciência da importância de sua participação é o caminho para que ela ocorra e as demandas sociais sejam atendidas, como verbaliza um deles:

Quando chegou minha vez de falar, eu falei: vocês não têm que se envergonhar de nada. Porque, afinal de contas, existe tudo isso aí por nós, usuários. Se não fossemos nós, usuários, não teria emprego pra ninguém, não teria gestores, não teria nada. Então nós somos os principais atores, os protagonistas disso tudo aí. (SANTOS, 2018).

Por outro lado, a tese de Direito (2021) traz algumas constatações relevantes, ao analisar a percepção dos gestores estatais sobre a participação da sociedade civil nas arenas públicas:

- A prática dialógica na interação Estado x Sociedade Civil possibilita soluções com base em diversidade de saberes, mas também pode ser um mecanismo usado pelos gestores para convencimento sobre as propostas de interesse estatal (BRUGÉ, 2009; TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO Jr, 2015; MAZEAUD, 2012; apud DIREITO, 2021; p. 174).

²⁰³ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-21-de-21-de-janeiro-de-2021-300201035>

²⁰⁴ “V - criar base de dados sobre organizações religiosas que colaboram ou que estejam interessadas em colaborar com o atendimento de públicos vulneráveis e em forças-tarefa de socorro às vítimas de situações de emergência ou de calamidade pública.”

- A participação pode ser reduzida pelo poder públicos sem mudanças nas regras, a partir de ações como realizar apenas conferências obrigatórias, não realizar atividades para “deliberar e discutir os temas de interesse de minipúblicos” (MACKENZIE & WARREN, 2012), ou pior, cumprir o calendário legal sem ouvir as demandas e opiniões da sociedade (DIREITO, 2021; p. 176).

A autora encerra seu estudo, que comparou a percepção dos gestores nos governos Dilma e Temer, com a constatação de que o auto centrismo da gestão resulta em “prestação de serviços e/ou uma regulamentação de atividades distante das necessidades e dos interesses da sociedade” (DIREITO, 2021; p. 176).

3.3.3. Desafios na implantação do sistema

O primeiro ponto a destacar é que o SUAS é dinâmico, sujeito à volatilidade trazida pela mudança na concepção da Assistência Social, cujas raízes históricas criaram uma cultura de assistencialismo difícil de romper. Como afirma Sposati (MDS, 2009), o modelo de proteção social não contributivo brasileiro é uma direção, na medida em que “não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças”.

Outrossim, é preciso ressaltar que o campo das políticas públicas cria uma miríade de arenas de disputa de poder (LOWI, apud SOUZA, 2003; p. 6-9), o que ocorre, naturalmente, na Assistência Social; por isso, é crucial analisar os elementos que conectam as diferentes áreas sociais/temas.

Silva e Ribeiro (2021; p. 6) identificaram na literatura quatro variáveis que impactam diretamente os conectores e transmissores dos sistemas deliberativos: (1) desenho institucional, (2) representação, (IPEA, 2012), (3) mídia (Mendonça, 2016; Elstub, 2018) e (4) o tema das políticas públicas em estudo (Faria, 2017; Silva & Ribeiro 2018). Segundo os autores, há “conexão entre as diferentes arenas deliberativas contemporâneas e da transmissão das decisões geradas nos diferentes espaços e instituições” (Mendonça, 2013, 2016; Almeida & Cunha, 2016; Silva & Ribeiro, 2017; Faria, 2017, Leandro e Silva, 2018; ibidem; p. 4). Por outro lado, alguns autores indicam que a efetividade das IPs está relacionada a outros aspectos que interferem nos resultados, individual ou em associação:

[...] relação entre o desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos; efetividade deliberativa; o problema da relação entre participação e representação; a questão da escala e seus impactos distributivos; o efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores sociais na produção de novos padrões participativos. (ABBERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; apud SILVA e RIBEIRO, 2021; p. 4)

Neste estudo, não se objetivou estudar a efetividade das IPs, tema que demanda muito tempo para aprofundamento; no entanto, não se pode falar em participação e controle social sem levar em consideração tais variáveis, que serão objeto de estudo futuro.

É importante ressaltar que, conforme afirma Latour (2012), que as incertezas do mundo social estão entrelaçadas em uma grande rede de relações, na qual os diferentes atores assumem posições que podem se modificar ao longo do tempo, de acordo com a circunstância, a possibilidade de êxito e os interesses que refletem e estão subordinadas aos meios/objetos utilizados..

Para Sposati (2015), a Deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, a Resolução do CNAS aprovando a NOB-2005 e a Lei nº 12435/2011 (que alterou a Lei nº 8.742/1993) foram importantes para o reconhecimento da Assistência Social como política pública e para a garantia dos direitos sociais. Na mesma linha, Souza (2013) apresenta o SUAS como um grande avanço nas políticas sociais, mas reconhece que o Sistema apresenta diversos desafios a serem enfrentados para que efetivamente se possa cumprir os direitos previstos na Constituição Cidadã. Cita o minimalismo das equipes, o insuficiente financiamento estadual, a falta de articulação necessária para a atuação articulada e as ações fragmentadas (SOUZA, 2013; p. 8).

Um dos fatores complicadores é que essa área, embora vise a segurança social de forma ampla e a centralidade nos mais pobres – população crescente em contexto capitalista, especialmente após a pandemia da COVID-19 e o aumento do desemprego estrutural – cria o campo ideal para que essa população assuma posições subalternas e aceitem a dominação (YAZBEK, 1996).

Sampaio et al (2019) ao analisar a evolução da PNAS, identifica que entre 2007 e 2011, “aconteceram melhorias contínuas, em diversos aspectos: estrutura física, recursos humanos e na caracterização dos serviços”, porém os resultados “mostram que apesar dos avanços obtidos ao longo dos anos, os obstáculos, ou inflexões, em inúmeros aspectos, mostram que ainda se necessita de

aperfeiçoamento nas unidades de CRAS, para que possam atingir os propósitos do sistema na sua integralidade”.

No que se refere ao financiamento da Assistência Social, Mota (2006) ressalta que “os discursos que justificam os ajustes e reformas no campo da seguridade, invariavelmente passam pela questão do financiamento, pela ampliação da participação da sociedade civil”. Fator de impacto nesse aspecto é a Emenda Constitucional 95, que congela o orçamento federal por 20 anos e gera impacto direto no custeio do Sistema, piorando a situação da população mais vulnerável. (CASTILHO e LEMOS, 2021). Esse aspecto tem sido constantemente debatido nas conferências, inclusive para a exclusão da Assistência Social de tal congelamento; no entanto, observa-se que significativa parte dos conselhos sequer utiliza todos os recursos disponíveis, o que pode resultar do descompasso entre a alocação de recursos e as ações socioassistenciais necessárias.

Fonseca & Avelar (2020, apud Silva e Ribeiro (2021; p. 6) destacam que as dificuldades dos conselhos são similares nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal: “precariedade de infraestrutura, dificuldade em dar publicidade aos seus atos e comunicação deficitária com a sociedade”. Um dos estudos do IPEA (2012) deixa claro que embora tenham ocorrido avanços, ainda persistem 3 desafios principais: capacitação dos conselheiros, melhoria da infraestrutura financeira e material para os conselhos e “ampliação da autonomia, da participação popular e das formas de visibilidade do trabalho.

Em consonância com as questões tratadas pelo IPEA, são desafios a serem superados de diferentes naturezas, especialmente quanto aos conselhos e conferências (BRASIL-UNIÃO EUROPÉIA BRASIL, 2012), que envolvem características estruturais, falta de articulação sistêmica, representação eletiva, processo decisório não deliberativo e efetividade participativa insuficiente.

O estudo aponta, ainda como desafios, que extrapolam tais espaços, a necessidade de democratizar o Estado e garantir a exigibilidade dos direitos do cidadão (BRASIL-UNIÃO EUROPÉIA BRASIL, 2012). Se na gestão Temer se observou vários retrocessos no que se refere à cidadania, inclusive na participação e controle social, durante o período seguinte – Bolsonaro – a situação se agravou. Tal posicionamento confirma a posição totalitarista de destruição das tradições e tratando o cidadão como mera engrenagem (ARENDT, 1989; p. 510).

Um outro ponto importante a considerar é a capacidade do sistema de dar conta dos aumentos da demanda; o Brasil, com suas características de abertura à imigração, têm sido o abrigo de muitos estrangeiros, que chegam em condições que os caracterizam como o público do SUAS. Aliado a esses usuários de fora, aumenta cotidianamente a quantidade de brasileiros que estão em situação de vulnerabilidade. As consequências sociais e econômicas da pandemia, o aumento do desemprego gerado pelas crises econômicas nacional e internacional, a infeliz constatação da concentração de renda cada vez mais acirrada são aspectos que aumentam a necessidade de atendimento, sem o compatível aumento do orçamento para a Assistência Social.

Finalizando este capítulo, merece destaque a principal conclusão do estudo de Fonseca et al (2013): “o Estado brasileiro permanece opaco perante as demandas por transparência e controle social, tornando-se consequentemente pouco *accountable*, apesar dos avanços obtidos desde a redemocratização do país.”

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa definido para este estudo visou identificar e analisar o status atual da participação e controle social na política pública de Assistência Social. Como um sistema dinâmico, integrado e de amplitude gigantesca, é fato que as alterações ocorrem diariamente, na prática, exigindo novos normativos que nem sempre são passíveis de cumprimento, considerando a diversidade de realidades no território nacional. Para atingir esse fim, o estudo se baseou nas referências bibliográficas relacionadas ao tema/subtemas e nos dados do Censo SUAS 2021, especialmente tratando as informações pertinentes dos módulos Gestão Municipal e Conselhos, assim como sobre as conferências de Assistência Social.

A participação é pressuposto do controle social que exige, antes de qualquer coisa, identificar os aspectos que possibilitam tal atividade; assim, é preciso analisar os conceitos fundamentais relacionados a esse tema, especialmente, aqueles que envolvem os princípios básicos dos conflitos de poder no escopo público: a transparência e *accountability*, a governança e a gestão democrática, com ênfase na gestão social. Adicionalmente, se analisam os principais instrumentos/mecanismos de controle social e sua aplicação no contexto da Política Nacional de Assistência Social.

É preciso identificar o contexto no qual se analisa tais temas, ou seja, a Gestão Social, entendida como um conjunto de normas, processos e métodos incorporado a ações (programas, projetos e atividades continuadas) em uma perspectiva dialógica, compartilhada e transparente, que resultem em superação do modelo burocrático de desenvolvimento, com foco na superação das dificuldades sociais e ampliação das possibilidades de cidadania (TENÓRIO, 2005; CANÇADO, SAUSEN e VILLELA, 2014; ALCÂNTARA et al, 2017; TENÓRIO, 2005; MENEZES, 2015).

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS – foi concebido com base em diversas diretrizes que preveem a atuação coordenada, a participação social e visão integral da pessoa humana, além da concepção básica de “sujeito de direitos”. Tal expressão resgata a preocupação de Sposati (in Brasil/CNAS, 1997, p. 47, 48)., que questiona quais outros direitos a seguridade social deve garantir ao cidadão, para além do benefício que garanta sua subsistência básica. Dentre tais direitos,

certamente encontra-se a participação social, pois a democracia implica considerar as percepções, demandas e visões dos diferentes atores/segmentos envolvidos em determinada política pública - especialmente os usuários - como sujeitos ativos (SILVA et al, 2018; p. 263).

Um ponto fundamental e estrutural é que a Seguridade Social não é para os pobres, mas voltada à segurança social, embora haja centralidade nos economicamente vulneráveis devido às desigualdades históricas. Behring (2009; p. 8), ao fazer um balanço do SUAS, destaca sua focalização e seletividade como parte de um movimento neoliberal, que denomina como “política social ambulância”. Destaca, ainda, a importância da participação dos usuários, a desvinculação política e a autonomia dos técnicos como elemento para o resgate da concepção da cidadania advinda da Constituição Federal e materializada na LOAS e demais normativos da Assistência Social.

Essa concepção de empoderamento do usuário é tratada também por Barreto e Paes de Paula (2014), no estudo utilizando uma metodologia que denominaram como “Rio da Vida Coletivo”; destacam que não são os recursos financeiros que criam os caminhos para a saída de situação de risco social. Evidenciam que a equidade simbólica tem mais peso do que a material, com o poder de transformação da realidade social trazendo o empoderamento do cidadão.

No entanto, no contexto atual se identifica alguns dilemas importantes no escopo da participação e do controle social, especialmente: culturais, políticos e na gestão. Se por um lado na cultura vigente o que é público seja visto como “do Governo” e não da sociedade e a participação social ainda seja percebida como equivalente a controle e não como instrumento de cidadania, na Administração Pública ainda persistem resquícios da visão assistencialista e de subalternidade do cidadão. O clientelismo e o tráfico de influências ocorrem na Assistência Social, assim como o autoritarismo, segregando o(a) cidadão(ã)/usuário(ã) a situações nas quais não detém força para questionar as decisões públicas, especialmente pela falta de acesso à informação, tratada pelos gestores como instrumento de poder. Com a fragmentação das políticas sociais e aumento da demanda, a gestão não consegue dar conta das necessidades sociais de forma ampla, atendendo as demandas emergenciais e não contribuindo para a cidadania de forma efetiva. Saliente-se que nesse contexto, o controle nem sempre é utilizado como ferramenta gerencial, mas sim como instrumento de coerção.

É imprescindível resgatar o conceito de participação, especialmente no que se refere ao protagonismo dos usuários, “condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais” (NOB/SUAS 2012). Se o país teve maior possibilidade de justiça social com a Constituição de 1988, ao longo do tempo se observa que, se os direitos sociais foram amplamente respeitados em algumas das gestões federais, com a participação e o controle social entendidos como parte do conceito de cidadania, em outras a concepção totalitarista tornou-os um entrave aos interesses governamentais e um retorno a situações catastróficas do passado.

Na prática, a atual situação contraria o previsto na PNPS (BRASIL, 2014), que estabelece o “reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia” como uma de suas diretrizes. Embora o discurso seja de governança pública, a mesma não se concretiza na gestão social federal, na medida em que dois dos elementos estruturais - controle social e participação (OLIVEIRA e PISA, 2015) não estão efetivamente implantados nessa estrutura.

Nesse sentido, cabe ressaltar as dificuldades identificadas para essa participação ao longo da pesquisa; às questões financeiras e estruturais se somam os interesses conflitantes dos grupos/segmentos envolvidos. No contexto dos governos centrais, se observa que a ênfase/modelo mental de desenvolvimento do principal dirigente - e conseqüentemente, do segundo escalão – impactam diretamente a participação da sociedade na gestão pública. Se nas gestões anteriores do PT no âmbito federal se verificou a abertura para a sociedade, com a proposição – e efetivação, em muitos casos – de canais de interlocução social, no período Bolsonaro se observa um grande retrocesso nesse sentido. À extinção de diversos colegiados nacionais e à redução da participação da sociedade civil nos espaços públicos deliberativos, somaram-se a tomada de decisões unilaterais, o uso de influência político-partidária e de recursos públicos para a compra de votos dos representantes legislativos para aprovação de projetos de interesse desse Presidente.

Um dos pontos básicos do controle social é o acesso à informação, atualmente dependente das possibilidades virtuais/remotas. Além das informações necessárias para o efetivo controle social, é preciso ampliar a divulgação das experiências coletivas de deliberação e debate, com o apoio das TICs. Os sistemas informacionais necessitam de clareza em sua direção política e gerar condições para

o controle social, para que realmente se fortaleça a democracia prática na PNAS (ARREGUI, 2016a; p. 37).

Dias (2021), ao analisar a utilização de ferramentas da Tecnologia de Comunicação e Informação (TIC) em um conselho público, e seus impactos na participação social, constatou diversos impactos e condições para essa ampliação. Um primeiro ponto importante é que a capacidade estatal é um elemento fundamental para o uso das TICs, e diante da determinação *top down*, se constata a necessidade de um processo monitorado e assistido para as atividades digitais. Nesse aspecto, o estudo do autor demonstrou a importância da ação da sociedade civil para suprir tais lacunas, novamente trazendo a relevância do trabalho conjunto dos conselhos e das organizações/entidades sociais. Esse monitoramento se torna ainda mais importante quando se analisa o frequente uso das mídias sociais para a criação de *fake news*, método de comunicação nefasto que foi frequentemente utilizado na última gestão federal para criar notícias falsas sobre diversos aspectos de interesse social e que resultou na manipulação de massas para a realização de um evento violento (08/01/2023) que buscava destruir a evolução democrática construída a duras penas pela sociedade.

Se o país conta com um arsenal legislativo - leis, decretos e outros normativos legais – criados anteriormente, obrigando a transparência ativa e passiva, na prática isso não está concretizado atualmente. Na gestão Bolsonaro, a proposta de criação de um sítio único para o governo (gov.br) resultou em aumento da dificuldade do cidadão comum – e até mesmo dos experientes, em alguns casos – para acessar dados e informações de interesse, anteriormente disponíveis nos sítios dos respectivos órgãos. Dessa forma, a camuflagem de transparência diminuiu a possibilidade de controle social, criando condições para a manipulação de interesse estatal; o aumento da obscuridade na gestão trouxe grande impacto para o cidadão com interesse nas ações públicas, inclusive para a obtenção de dados/informações para este estudo.

Quanto às formas de participação e controle social no SUAS, a Resolução CNAS no 237/2006 define o controle social como uma prática democrática de acompanhar e avaliar o Sistema e seus elementos, visando “zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política”. Essa concepção alinha-se ao definido na NOB-SUAS/2005, na qual se ressalta que “o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos

fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais”, como “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político – administrativa – financeira e técnico-operativa” (BELO HORIZONTE, 2007).

Especificamente na área social, diversas ações têm sido desenvolvidas para o fortalecimento da participação e controle social no SUAS, notadamente nos conselhos e conferências; é um caminho longo e com muitos percalços que influenciam sua plena implantação.

Como formas democráticas de controle social, os conselhos são constantemente afirmados como instâncias para a intervenção social nas políticas públicas, sendo citado em vários normativos do Sistema como um mecanismo para interagir “com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal” (CNAS, 2010). As orientações para adequação dos conselhos às normativas e ao exercício do controle social no SUAS (CNAS, 2010), resgatam a relevância da participação nas políticas públicas prevista na Constituição Federal de 1988 (inciso II, art. 204) como uma das diretrizes do controle social no Sistema.

O documento também reconhece nessa modalidade intervencionista as dimensões política e ética – com maior dificuldade de implantação e avaliação – e a dimensão técnica/administrativa - com monitoramento da elaboração, monitoramento e avaliação da política. Esse ciclo inclui “a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial tanto pública quanto privada” (CNAS, 2010); no entanto, observa-se que tais funções estão sendo realizadas aquém do necessário, especialmente pelos conselhos municipais.

O SUAS foi constituído com base nos normativos nacionais que consideram o cidadão como imprescindível na proposição, planejamento e avaliação das políticas públicas. Destacam-se a Constituição Federal – que define, no art. 204, a participação da população por meio de suas organizações representativas para formulação e controle da política em todos os níveis. A Resolução/CIT nº 13, de 4 de julho de 2013 estabeleceu as metas a serem alcançadas pela Assistência no âmbito municipal (LEANDRO, 2020; p.276), e inclui o controle social, para o qual foi estabelecida como meta a participação dos usuários e trabalhadores nos conselhos.

A composição dos conselhos identificada nos dados se aproxima da paridade estabelecida na legislação, na medida em que consiste em 51% de

representantes governamentais e 49% da sociedade civil. No segundo grupo, a composição por segmento apresenta 20% de organizações de trabalhadores, 38% de organizações de usuários e 42% de entidades de Assistência Social.

Nesse aspecto, destaca-se o fato de que, empiricamente, sabe-se que muitas organizações religiosas têm atuado nessa área, seja por real interesse na melhoria de vida dos cidadãos, seja como forma de angariar adeptos. Outro destaque é que, também empiricamente, se tem conhecimento de que muitas fundações empresariais estão nos conselhos e disputam o orçamento público. Esses pontos são relevantes para pesquisas posteriores, pois os interesses do usuário e da sociedade em geral nem sempre são compatíveis com os de tais organizações. Assim, é preciso estar alerta ao enfoque neoliberal de transferência da responsabilidade para a sociedade, baseada na alegação de responsabilidade compartilhada. Nesse contexto proliferaram instituições privadas atuantes na área socioassistencial, muitas vezes com enfoque assistencialista e não de fortalecimento da autonomia do indivíduo, da família e da comunidade (BRASIL, 2010, apud BRIGLIA, 2019).

No que tange aos usuários, a análise do Censo SUAS 2021 revelou que 4% não normatizaram sua participação. 8% não possuem esse segmento no conselho e 92% se concentram em usuários da PSB (70%) e beneficiários do PBF (64%); sendo muito baixa a participação daqueles que fazem parte da PSE (26%) e do BPC (39%). A representatividade de fóruns ou coletivos de usuários é baixíssima (10%), o que pode significar, em decorrência, a consideração de demandas de natureza individual e não coletiva. Saliente-se, ainda, que o usuário, ao não ter o respaldo de uma organização, nem sempre verbaliza a sua realidade e/ou dos demais, deixando demandas relevantes fora das discussões.

Outro ponto importante é o direito do usuário a votar, seja diretamente ou por meio de organizações representativas. Os resultados do Censo SUAS 2021 indicam que esse direito existe em 65% no caso do usuário e em 54% na representação de organizações de usuárias(os). Ressalta-se que ainda é um grande desafio garantir os parâmetros estabelecidos no artigo 5, inciso 3 da Resolução CNAS Nº 11/2015, apontados no estudo de Arregui (2016a; p. 48) em relação à participação dos “usuários nas instâncias deliberativas e em atividades de controle social”²⁰⁵.

²⁰⁵ “A não representação dos usuários por gestores públicos estatais, entidades ou organizações de assistência social e trabalhadores do SUAS; A participação de comunidades rurais, étnicas e povos e comunidades tradicionais; A efetivação de programas de formação para usuários e lideranças comunitárias; A realização, por parte dos Conselhos de Assistência Social, de fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões, debates,

No caso dos trabalhadores, a representatividade mais significativa é dos próprios (56%), sendo baixa a presença de conselhos de classe das categorias atuantes no Sistema (24%), de sindicatos de trabalhadores (23%) e de associação, fóruns ou coletivos de trabalhadores (20%). Como identificado ao longo do estudo, a representação individual e não coletiva está sujeita às pressões dos interesses da gestão, especialmente considerando que muitos desses representantes são indicados pelos gestores e não eleitos por seus pares.

Nas funções dos conselhos, se observa que ainda há um longo caminho a percorrer. As questões identificadas com potencial aprimoramento em muitos casos são provavelmente advindos da falta de infraestrutura material, financeira e tecnológica observada nos dados analisados. Dos conselhos, 43,3% não têm local/sede específico para suas atividades e 97,2% atuam em prédios com outros órgãos - inclusive Assistência Social (67,4%). Se por um lado tal proximidade física possa representar aproximação com a gestão – para o bem e para o mal – por outro, a indisponibilidade de salas específicas ou coletivas para seu uso significa dificuldades para realizar reuniões, atender usuários/entidades ou realizar atividades corriqueiras.

A comunicação também fica prejudicada, na medida em que apenas 12% possuem telefone ou celular exclusivo/próprio e 26% sequer têm acesso a telefone compartilhado. Esse aspecto se complica mais ainda se considerarmos que mais da metade não conta com computadores com ou sem acesso à Internet, exclusivos ou compartilhados. A alta indisponibilidade de material de escritório (93%) e impressora (88%), além da inexistência de site próprio do conselho, a falta de transparência das ações do órgão e o não uso de estratégias de fomento da participação do usuário inviabilizam, em muitos casos, o controle social.

Nas orientações aos conselhos (CNAS, 2010), fica claro que as instituições parceiras estão incluídas no ciclo de controle social, aumentando os embates (SOUZA, 2003; p. 5); no entanto, se observou a partir da análise dos dados do Censo SUAS 2021, a preocupação dos conselhos maior com a rede própria do que com a rede parceira. Talvez tal enfoque se justifique pela dificuldade de locomoção, na medida em que 79% não possuem acesso a veículos compartilhados e apenas 2%

têm um destinado exclusivamente a suas atividades, além do baixo percentual de conselhos que afirmam contar com recursos para realizar visitas às unidades.

Para Parreira e Barcelos (2017, p. 9; apud JALES e TEIXEIRA, 2021; p. 342), essa relação de “parceria” deve ser analisada com cuidado, pois pode servir “para implementar políticas sociais orientadas pelo modelo neoliberal”. Silva (2017, apud JALES e TEIXEIRA, 2021; p. 343) afirma que grande parte atua com interesses corporativistas e práticas assistencialistas e clientelistas.

As ouvidorias (ou centrais de atendimento), potenciais canais efetivos de relacionamento com o cidadão/usuário não são utilizadas por 87% dos conselhos e 77% informam não dispor de ouvidoria/canal de denúncias; adicionalmente, não são realizadas pesquisas de opinião em 78%. Assim, com as dificuldades de comunicação apresentadas pelos conselhos e a não utilização de tais canais, como se pode esperar que o cidadão efetivamente participe da Política?

Destaca-se que demais atividades para o fomento da participação dos usuários têm baixo grau de execução pelos conselhos; verificou-se que 19% informam não atuar nesse sentido, 69% não realizam reuniões ampliadas, 67% não estimulam a formação de coletivos/comitês de usuários e é baixíssimo o índice de conselhos que utilizam ferramentas virtuais (sites, aplicativos de mensagens e outras) na comunicação com o usuário e a sociedade civil. As atividades realizadas nas unidades de atendimento – comumente chamadas de “equipamentos” – foram indicadas como momentos de fomento à participação dos usuários.

Como espaços de ação da cidadania, as conferências permitem a interlocução e contato entre Estado e sociedade civil; especialmente na Assistência Social, esses eventos se destacam por seu caráter deliberativo, em decisões tomadas após discussão pelos diferentes atores do Sistema que participam dos mesmos. Como resultados concretos, dentre outros, destacam-se a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as NOB (Normas Operacionais Básicas), a criação da Rede SUAS (sistema de informação) e do cadastro nacional (CadSUAS), os planos decenais, a decisão de censos e pesquisas específicas do setor e a decisão pelo monitoramento das ações, dentre outros. (TAPAJÓS, 2013; in COLIM et al, 2013).

Nas conferências, a participação e o controle social são recorrentemente tratados; no entanto, se observa que os esforços estão aquém do necessário para tornar tais aspectos efetivos no Sistema. Nesse sentido, na 7ª., cujo tema central foi “Participação e Controle Social no SUAS”, as deliberações centraram-se em aspectos

para ampliar essa atividade, incluindo todos os segmentos. Alencar e Avelino (2021), ao analisarem as conferências em época de pandemia indicam que a participação é condicionada às condições mínimas de subsistência e dignidade. A pesquisa de Jales e Teixeira (2021) focou a revisão de literatura sobre o tema participação na PNAS considerou os anais de três eventos internacionais de Políticas Públicas Sociais no Brasil, visando evidenciar as principais tendências na produção científica em relação à participação na Política de Assistência Social. As autoras identificaram que dos dez eixos definidos, há concentração em três deles: Família e proteção social na Política de Assistência Social; Implementação do SUAS e Controle social no conselho. No terceiro - Controle social no conselho – os resultados apontaram para questões relevantes para este estudo: falta de participação dos usuários, avaliação da PNAS municipal centrada nos aspectos exigidos para os repasses, importância da articulação do CNEAS com a Vigilância Socioassistencial, relevância dos CMAS como espaços de participação e garantia de direitos do cidadão e necessidade de cuidado com as parcerias com as OSCs, sob pena de contribuir para o projeto neoliberal.

Destaca-se que um dos potenciais instrumentos para o controle social – Vigilância Socioassistencial – não é utilizado de forma plena, na medida em que sua atualização nem sempre corresponde à realidade. Mais grave ainda, segundo os dados do Censo SUAS 2021, apenas 1/3 das localidades criaram formalmente tal área e apenas 6% utilizam essa fonte para realizar a territorialização e envio aos CRAS/CREAS das listas de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades do PBF. Quanto a outro instrumento importante, o CADÚNICO, se destaca o baixo índice de fiscalização das denúncias de informações incorretas/falsas constantes de tal cadastro. Saliente-se que, conforme afirma Koga et al (2022b; p. 561-563), a gestão inadequada/insuficiente deixa de lado pessoas em situação de pobreza e mantém outras que não se enquadrariam nos critérios. A falta de informações adequadas impede a tomada de decisões adequadas, na medida em que limita o conhecimento sobre a realidade e não representa o “social acontecendo”.

A intersectorialidade²⁰⁶ é fundamental nas políticas públicas, especialmente na Assistência social, na medida em que o ser humano deve ser visto de forma integral (RAIMUNDO e CADETE, 2012, p. 65 apud FILGUEIRAS e DESLANDES, 1999, p. 31-

²⁰⁶ Intersetorialidade - Princípio de gestão das Políticas Sociais que privilegia a integração das políticas em sua elaboração, execução, monitoramento e avaliação. Busca superar a fragmentação das políticas, respeitando as especificidades de cada área. (BELO HORIZONTE, 2007)

121), visando sua autonomia e crescimento em todos os setores da vida, inclusive a participação – direta ou delegada – sobre as questões que afetam sua situação atual e seu destino. Isso exige a escuta ativa (RAIMUNDO e CADETE, 2012, p. 65 apud FILGUEIRAS e DESLANDES, 1999, p. 31-121) em todas as etapas de contato entre o cidadão e o setor governamental, de forma a identificar claramente quais as demandas e as especificidades de cada usuário dos serviços públicos, prestados direta ou indiretamente.

Dessa forma, a partir dos resultados do estudo, a resposta ao problema de pesquisa indica a necessidade de aprimoramento de vários aspectos do Sistema. É fato que a implantação e manutenção de qualquer sistema deve ser entendida como um processo, especialmente quando o elemento humano é mais relevante do que os aspectos de infraestrutura propriamente dita.

Nos casos que envolvem recursos públicos, há uma natural disputa de poder; no caso do SUAS, além desse aspecto, se destaca o fato de que esse Sistema é constituído para atender cidadãos em situação de vulnerabilidade. As pessoas nesse contexto socioeconômico naturalmente são mais suscetíveis a manipulação, em função da situação em si e das características de grande parte da população atendida – fragilidade econômica e social, escolaridade nem sempre suficiente para o desenvolvimento de crítica fundamentada aos serviços públicos e baixa compreensão de seu papel e importância no contexto democrático, dentre outras. Complementarmente, a falta de paridade, a escolha governamental de conselheiros e a ausência de usuários torna os conselhos sujeitos à manipulação dos ocupantes de cargos da Assistência Social.

É fundamental, no encerramento da análise, destacar que “a participação social não é mais um direito social a mais, porém condição inarredável para que as novas dinâmicas democráticas no campo do controle social se efetivem” (TAPAJÓS, 2015; p. 272; *ibidem*, p. 39).

Arregui, que ao analisar os dados do Censo SUAS 2014 traz questões que ainda permanecem cruciais para a participação e controle social no Sistema:

O fortalecimento da gestão democrática e da participação popular no SUAS para o próximo decênio exige fortalecer o caráter indutor da participação pública. Tal adensamento pode ser conquistado por meio de padrões construídos no âmbito do debate público e do exercício cívico e democrático. Há que se alargar os horizontes dos interesses meramente gerenciais - sejam eles do governo ou das entidades socioassistenciais que configuram arenas heterogêneas de disputas – para que o campo das conquistas sociais e de direitos, adquiridas a partir da Constituição de 1988, continue a florescer vida democrática, fértil e participativa para todos. (ARREGUI, 2016a; p. 48).

Nas ações necessárias, identifica-se que um dos principais desafios do Sistema é contrabalançar os mecanismos formais de controle com instrumentos de participação social efetivos, capazes de romper o idealismo participativo na gestão pública gerencial percebido por Paes de Paula (2005; p. 43). É preciso desenvolver ações capazes de tornar o cidadão/usuário apto a avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados propostos *versus* obtidos e dotá-lo de força política real para que seu ponto de vista seja ouvido e suas decisões sejam implementadas. Também é necessário evoluir para elementos estruturais do Sistema que garantam a participação do cidadão/usuário na Assistência Social como uma política de Estado e não de Governo, de forma a defender tal Política e evitar desmandos de dirigentes autoritários em todos os níveis.

Os desafios encontrados na pesquisa ressaltam que é preciso a concepção e atuação prática do controle social, o que exige a mudança da cultura do controle como mecanismo coercitivo e não para o desenvolvimento institucional e social. Para isso, é necessário criar mecanismos de apoio às ações conjuntas de mobilização da sociedade, em parceria para que as decisões sejam tomadas para a “construção de um sistema que visa o sujeito, o usuário, o cidadão brasileiro” (SILVA, apud CNAS, 2015; p.41).

Finalmente, o que se percebeu, ao longo da pesquisa, é que se avançou muito na participação e controle social desde a implantação do SUAS; no entanto, verificam-se diversos tentáculos do modelo neoliberal que influenciam sua plena consecução. Em especial, na última gestão federal (Governo Bolsonaro) houve grande retrocesso no que se refere à percepção e atuação do cidadão como “sujeito de direitos”, ao qual além da garantia de qualidade nos serviços prestados, deve priorizar voz e presença ativa nos espaços públicos, em consonância com o que afirmam Santos (2018)²⁰⁷, Santos, Levitsky e Ziblatt (2018).

Além dos normativos que reduziram conselhos e outros espaços deliberativos, na Assistência Social o panorama se tornou muito pior. A pandemia de COVID-19 acentuou a atuação do Estado na necropolítica no governo Bolsonaro, especialmente tratando de forma igual pessoas em situação desigual. Como falar em prevenção, se as pessoas mais vulneráveis precisavam sair de casa para obter os recursos necessários para sua subsistência? Como explicar que um governo se

²⁰⁷ Disponível em <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/42042/31088>.

considere adequado e de sucesso quando mais de 30 milhões de pessoas não têm o que comer? Nesse sentido, cabe a afirmação de que a expressão máxima do poder é decidir quem pode viver ou morrer (MBEMBE, 2016, p. 123).

Tal gestão nefasta também estendeu seus tentáculos sobre o Sistema em si, especialmente no que se refere aos espaços participativos, que foram reduzidos substancialmente na gestão Bolsonaro.

Como afirma Arregui (2016b; p. 42), ainda é necessário ‘fortalecer o caráter indutor da participação pública’ para que realmente seja estabelecida a gestão democrática e a participação popular no SUAS”. Espera-se que com a reeleição do Presidente Lula, não apenas o Sistema seja fortalecido, mas também possa contribuir muito mais do que atualmente, promovendo a mudança social de forma ampla, não apenas para as pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, mas também para aquelas que encontram-se em uma fase/contexto de vida que exige o apoio de um governo para o qual contribuem cotidianamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana Tatagiba. Movimentos sociais e políticas públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. Dossiê Movimentos sociais, Estado e políticas públicas: Abordagens e casos. **Lua Nova** (105), Sep-Dec 2018. Disponível em: <https://shre.ink/l7LE>. Acesso em 06 Out.2022.

AGÊNCIA O GLOBO. **Entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto**. Brasília: Revista Exame, 22 de março de 2023. Disponível em: <https://shre.ink/l7ZT>. Acesso em 14 Abr.2022 .

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; CABRAL, Eloísa Helena de Souza; MUZY, Paulo de Tarso; PEREIRA, José Roberto. Fatos, valores e o mundo-da-vida: argumentos epistemológicos para avaliação no âmbito da gestão social. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 15, núm. 4, pp. 808-830, 2017. Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Disponível em: <https://shre.ink/l7Z9>. Acesso em 11 Nov.2022.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; AVELINO, Daniel Pitangueira de. **A XII Conferência Nacional de Assistência Social: Método e conteúdo em período de pandemia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: <https://shre.ink/l7Zc>. Acesso em 11 Jan.2023.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana Tatagiba. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Articles. Lua Nova** (94). Abr 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/QmmvbC4JJbZgPtqJtdHt8Pv/?lang=pt>. Acesso em 06 Out.2022.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/l7MO>. Acesso em 10 Out.2022.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação Política e Conferências: Construindo uma agenda de pesquisa. In AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique (orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <https://shre.ink/lm3G>. Acesso em 13 Ago.2022.

ALMEIDA, Rafael Alves de. **Gestão democrática na formação de políticas públicas**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/lm3o>. Acesso em 25 Mai.2021.

ALMEIDA, Debora; CUNHA, Eleanora. *Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems*. **Critical Policy Studies**. 2016. 10(3): 1-21. Disponível em: 10.1080/19460171.2016.1175955. Acesso em 19 Jan.2023.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo Perspec**. 18 (1), Mar 2004. Disponível em: <https://shre.ink/lm3S>. Acesso em 16 Ago.2022.

AMORIM, Fabrício; CHICARINO, Tathiana Senne; SEGURADO, Rosemary. Neoliberalismo por Christian Laval: Entrevista à Revista Aurora. **Aurora**: revista de arte, mídia e política, São Paulo, v.14, n.41, p. 5-32, jun.-set. 2021. Disponível em: <https://shre.ink/lm3b>. Acesso em 06 Jan.2023.

ANACLETO, Elaine Aparecida Martins; CABRAL, Eloísa Helena de Souza; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; ANDRADE, Vitor Anacleto Rodarte. Minipúblicos e deliberação em compras públicas: Um estudo no Observatório Social do Brasil de Piumhi. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 13, núm. 3, 2021 Universidade Federal de Viçosa, Brasil Disponível em: <https://shre.ink/lm3l>. Acesso em 02 Jan.2023.

ARENDT, Hannah. **Verdade e Política**. New York: The New Yorker, 1967. Trad. Manuel Alberto. Disponível em: <https://shre.ink/lmL0>. Acesso em: 15 de maio de 2017

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Cia. Das Letras, 1989, p. 512

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. Trad. José Volkmann. 2 ed., São Paulo: Nova Perspectiva, 2004. Disponível em: <https://doceru.com/doc/5n10v0e>. Acesso em 28 Abr.2021.

ARREGUI, C. C., KOGA, D. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Vigilância Socioassistencial**: garantia do caráter público da Política de Assistência Social. Caderno Capacita SUAS, N. 3. 2013.

ARREGUI (a), Carola Carbajal. **Produto 1: Composição e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, nas 3 esferas de Governo**. Relatório diagnóstico sobre a estruturação, composição e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, nas 3 esferas de governo, analisando os elementos dificultadores da participação popular e efetiva democratização do SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social, janeiro de 2016.

ARREGUI (b), Carola Carbajal. **Produto 2: Subsídios para a criação de estratégias de fortalecimento da participação popular, e, em particular dos usuários do SUAS, nos instrumentos de controle social, nas 3 esferas de governo**. Relatório contendo a identificação e descrição, a partir do processo conferencial, de elementos que possam subsidiar a criação de estratégias de fortalecimento da participação popular, em particular dos usuários do SUAS, nos instrumentos de controle social nas três esferas de governo. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social, fevereiro de 2016.

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre, Tomo/AMENCAR, 2000.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira . Conferências Nacionais em Tempos de Pandemia: apresentação. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11597>. Acesso em 14 Dez.2022.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas

considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, 14 (1), Jun 2008. Disponível em: <https://shre.ink/lmLK>. Acesso em 08 Out.2022.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Johns Hopkins: University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: IPEA, 2012. Texto para Discussão 1739. Disponível em: <https://shre.ink/lmL7>. Acesso em 28 Dez.2022.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique. Conferências nacionais: Entendendo a dinâmica da participação no nível nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique (orgs.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <https://shre.ink/lm3G>. Acesso em 08 Out.2022.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; CUNHA, Armando Santos Moreira da; WANPLER, Brian. O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Rev. Cont. Org.** (2022), v. 16: e193141. Disponível em: <https://shre.ink/lmLM>. Acesso em 30 Dez. 2022.

BARONE, Ana Cláudia Castilho; DOBRY, Sylvia Adriana. Arquitetura participativa na visão de Giancarlo de Carlo. **Pos Out. FAUUSP**, (15), 18-31. 2004. Disponível em: <https://shre.ink/lmL8>. Acesso em 08 Out.2022

BARRETO, Raquel de Oliveira; PAES DE PAULA, Ana Paula. "Rio da Vida Coletivo": empoderamento, emancipação e práxis. **Revista de Administração Pública** [online]. 2014, v. 48, n., pp. 111-130. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100005>. Acesso em 13 Nov. 2022.

BARROS, Nauama da Fonseca; SANTOS, Nathalya Rodrigues dos; LUCHMMANN, Lígia Helena Hahn. **Interface das interfaces socioestatais**: Orçamentos participativos. Resumo de pesquisa. Santa Catarina: UFSC - Núcleo de pesquisa em movimentos sociais (NPMS) - Ciências Sociais, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/lmLV>. Acesso em 30 Dez.2022.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960. **RBE Rio de Janeiro**, 49 (2): 329-52 ABRJJUN. 1995. Disponível em: <https://shre.ink/lmZJ>. Acesso em 07 Set.2022.

BAVA, Silvio Caccia. **Informação é poder**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Disponível em: <https://shre.ink/lmZz>. Acesso em 02 Jan.2022.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine. Notas para um Balanço Crítico do SUAS: a título de Prefácio. **Revista Em Foco**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Serviço Social, n. 5, 2009. Disponível em: <https://shre.ink/lmZo>. Acesso em 16 Jan.2023.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de termos técnicos da Assistência Social**. Belo Horizonte. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: ASCOM, 2007. Disponível em: <https://shre.ink/lmZM>. Acesso em 20 Jul.2022.

BLIKSTAD, Karin Deleuse. **Movimentos sociais de pessoas pobres** : entre as urgências e o direito. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2017. Disponível em: <https://shre.ink/lmZf>. Acesso em 06 Out.2022.

BIGNETTI, Bernardo. Reaplicação de tecnologias com fundamento social : uma análise à luz da teoria ator-rede. 2022. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração e Negócios, Porto Alegre. Disponível em: <https://shre.ink/lmMJ>. Acesso em 15 Dez.2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Disponível em: <https://shre.ink/lmMR>. Acesso em Dez.2020.

BORBA, Julian. Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado** – Vol. 27, n. 2, Maio/Agosto 2012. Disponível em: <https://shre.ink/lmMq>. Acesso em 31 Ago.2022

BOSCHETTI, Ivanete. Crítica marxista do Estado Social e dos direitos no capitalismo contemporâneo. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; LIMA, Rita de Lourdes de. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993. Disponível em: <https://shre.ink/lmMt>. Acesso em 14 Nov.2021.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**: entre a política institucional e a participação popular. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/lmYY>. Acesso em 08 Set.2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 28 Dez.2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010**. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. Disponível em: <https://shre.ink/lmYC>. Acesso em 26 Jun.2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <https://shre.ink/lmYA>. Acesso em 28 Dez.2022.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/MDS_2011_CensoSUAS2011VersaoFinal.pdf. Acesso em 25 Mai.2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016.** Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Casa Civil [2016]. Disponível em: <https://shre.ink/lmYt>. Acesso em 16 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://shre.ink/lmYW>. Acesso em 28 Dez.2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em <https://shre.ink/6SVDJW>. Acesso em 22 Dez.2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.. Brasília: DF [1993]. Disponível em: <https://shre.ink/lm4j>. Acesso em 15 Mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2021 (dados).** Brasília: MC, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/lm47>. Acesso em 26 Set.2022.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional básica NOB/SUAS.** Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSuas Volume 2 (2008). **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados.** 1ª. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://shre.ink/lm4k>. Acesso em 02 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSuas Volume 3 (2008).) **Planos de Assistência Social:** diretrizes para elaboração. 1ª. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://shre.ink/lm4p>. Acesso em 02 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do CNAS.** Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Brasília: CNAS, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/lm6Y>. Acesso em 23 Jan.2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social.** Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/lm6J>. Acesso em 20 Nov.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso de introdução ao Controle Social para Conselheiros do Sistema Único de**

Assistência Social (SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/lm6F>. Acesso em 09 Ago.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete do Ministro. **Portaria No. 350, de 3 de outubro de 2007.** Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social (Suas), do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Diário Oficial da União. Brasília, p. 135, 5 out. 2007b. Seção 1. Disponível em: <https://shre.ink/lm6v>. Acesso em 15Out.2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).** Brasília, DF: MDS, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/lm6h>. Acesso em 02 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <https://shre.ink/lm6c>. Acesso em 14 Jan.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/lm6M>. Acesso em 14 Jan.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/ 2004.** Reimpressão em 2013. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2005. Disponível em: <https://shre.ink/IRHY>. Acesso em 28 Set.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política de Assistência Social Brasileira.** Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Apresentação). Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/lm6p>. Acesso em 03 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/lmTH>. Acesso em 04 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NOB SUAS 2012** (Apresentação). Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IRH>. Acesso em 24 Set.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013?. Disponível em: <https://shre.ink/IRHz>. Acesso em 03 Out.2022

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.** Brasília: Secretaria Nacional de

Assistência Social, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/lmTH>. Acesso em 12 Jan.2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Financiamento no Sistema Único de Assistência Social - Fundo Nacional de Assistência Social - SUAS- FNAS** (Apresentação). Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, s/d. Disponível em: <https://shre.ink/IRH7>. Acesso em 02 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de introdução ao exercício do controle social do SUAS**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/IRH5>. Acesso em 01 Out.2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Projeto apoio Diálogos setoriais Europa Brasil, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/IRH1>. Acesso em 06 Out.2022.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. [1995]. Disponível em: <https://shre.ink/IRHs>. Acesso em 01 Jun.2022.

BRASIL **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007** - Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <https://shre.ink/IRxO>. Acesso em 20 Nov.2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Disponível em: <https://shre.ink/IRxy>. Acesso em 07 Jan.2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública. Brasília (DF), 2019.

BRASIL. TCU. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. 3ª edição. Brasília, Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IRxL>. Acesso em 03 Out.2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IRxQ>. Acesso em 22 Jul.2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1: assistência social no Brasil : políticas, recursos e controle**. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IRxM>. Acesso em 25 Jan.2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 2:** A política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IRx8>. Acesso em 25 Jan.2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 3:** Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IRxM>. Acesso em 25 Jan.2022

BRASIL-UNIÃO EUROPEIA BRASIL. **Participação Social na Administração Federal:** Desafios e Perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação (Relatório). Brasília: MPOG - Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Europa-Brasil, 2012 Disponível em: <https://shre.ink/IRH1>. Acesso em 07 Out.2022

BRIGLIA, Ethiany Chaves. Tendências da Política de Assistência Social brasileira nos marcos do neoliberalismo. **Anais**. In: 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - 40 anos da “Virada” do Serviço Social. Brasília, CFESS-CRESS, a ABEPSS e a ENESSO, 30 de outubro a 3 de novembro de 2019. Disponível em: <https://shre.ink/IRBN>. Acesso em 10 Set.2022.

BRITO, Thamires da Silva; PEREZ, Olívia Cristina. *Accountability* nas organizações do terceiro setor. **Pensamento & Realidade**, 29(4), 18, 2014. Disponível em: <https://shre.ink/IRBF>. Acesso em 10 jan.2020.

BURT, Ronald Stuart. **Brokerage and closure: an introduction to social capital**. Oxford: Oxford University Press, 2005. Disponível em: <https://shre.ink/IRBZ>. Acesso em 10 fev.2020.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. *Accountability* nos atos da Administração Pública Federal. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 19, N 4, p. 46-62, out-dez-2018. Disponível em: <https://shre.ink/IRBv>. Acesso em 14 Set.2021.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **Revista de Administração Pública**, 45(6), 2011. Disponível em: <https://shre.ink/IRBh>. Acesso em 16 Out.2021.

CAETANO, Marina; GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; FIOROTTI, Marlene Rosa de Oliveira. Política de Assistência Social: avaliação da gestão municipal a partir do Censo/SUAS. **Argum.**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 187-198, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IRBk>. Acesso em 06 Dez.2022.

CANÇADO, Ailton Cardoso, PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme (2015). Fundamentos Teóricos da Gestão Social. **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, 5(1), 4–19. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i1.703>

CANÇADO, Ailton Cardoso, SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. Gestão social versus gestão estratégica. In: Tenório, Guilherme Tenório (Org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica:** experiências em desenvolvimento territorial. 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2014, v. 2, p. 15-100.

CARDOSO, Antonio S. et al. Ouvidoria Pública e Governança Democrática. **Boletim de Análise Político-Institucional**. n.1. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: www.ipea.gov.br/participacao. Acesso em: 10 Jul.2019.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2007. Disponível em: <https://shre.ink/IRK6>. Acesso em 14 Out.2020.

CARVALHO, José Murilo de. (2001). **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

CASTELLS, Manuel. **Lutas urbanas e poder político**. Portugal: Gráfica Firmeza, 1976.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política. Belém: Casa da Moeda, 2006. Disponível em: <https://shre.ink/IRK2>. Acesso em 12 Jun.2022.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. Espaço Temático: Violência, saúde e classes sociais. **Rev. katálysis** 24 (2). May-Aug 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/TyMKscqwjWfwpbScmWpwCvc/>. Acesso em 19 Jan.2023.

CGU. **Escala Brasil Transparente - EBT – Avaliação 360º (dados)**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2020. Disponível em <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. Acesso em 16 Dez.2022.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CNAS. **Resolução CNAS nº 237, de 14 de dezembro de 2006**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2006. Disponível em <https://shre.ink/IRKE>. Acesso em 25 Nov.2022.

CNAS. **Resolução CNAS nº 53, de 14 de março de 2007**. Aprova o Plano de Acompanhamento e Fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social e propõe a criação da Comissão Temática de Conselhos de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2007. Disponível em <https://shre.ink/IRKy>. Acesso em 14 Jan.2023.

CNAS. **Resolução nº CNAS 18, de 15 de julho de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Disponível em: <https://shre.ink/IRKa>. Acesso em 26 Dez.2022.

CNAS. **Manual de Planejamento do Controle Social do SUAS**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, novembro 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IRKx>. Acesso em 14 Jan.2023.

CNAS. **Resolução CNAS nº 15, de 5 de junho de 2014**. Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF). Disponível em: <https://shre.ink/IRKg>. Acesso em 26 Dez.2022.

CNAS. Resolução **CNAS nº 06 de 28 de maio de 2015**. Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Disponível em <https://shre.ink/IRK8>. Acesso em 26 Dez.2022.

CNAS. **Resolução nº 81 CNAS, de 11 de outubro de 2022**. Revoga expressamente resoluções que perderam a eficácia, bem como aquelas cujos efeitos se exauriram no tempo, em cumprimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <https://shre.ink/IGyV>. Acesso em 26 Dez.2022.

CNDAS(1). **Caderno de textos**: Conferência Nacional Democrática da Assistência Social - Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social. Brasília: CNDAS, novembro de 2019. Disponível em: <https://shre.ink/IGy3>. Acesso em 25 Jan.2023

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008. Texto para discussão (TD). Disponível em: <https://shre.ink/IGyM>. Acesso em: 07 Set.2022.

COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: Pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7,. Disponível em: <https://shre.ink/IGyD>. Acesso em 10 Out.2022.

COHEN, J. *Deliberation and democratic legitimacy*. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**. London: MIT Press, 1997.

COHEN, Simon. *The critical discourse on "social control": notes on the concept as a hammer*. **International Journal of the Sociology of Law**, v.17, n.3, august, p.347-357, 1989. Disponível em: <https://shre.ink/IGys>. Acesso em 21 Jan.2022.

COHEN, Simon; SCULL, Andrew. *Introduction: Social Control in History and Sociology*. In: COHEN, S.; SCULL, A. **Social Control and the State**: historical and comparative essays. Oxford: Basil Blackwell, 1985. p.1-14.

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília: Ipea/Cepal, 2011. (Texto para Discussão, n. 29). Disponível em: <https://shre.ink/IGa0>. Acesso em 19 Out.2022

COMITÊ DIRETOR. **Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal**. Comitê Diretor da Iniciativa para os Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IGam>. Acesso em 30 Dez.2022.

COLIM, Denise Ratmann Arruda; CRUZ, Jose Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

CONCEIÇÃO, Desirée Luíse Lopes. **Internet e cidadania**: o estímulo ao debate político por meio do jornalismo *fact-checking* Um estudo de caso do projeto "Truco!". Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2018. Disponível em: <https://shre.ink/IGal>. Acesso em 19 Set.2022.

COSTA, A. Galindo da; PERES, Ursula Dias. Modelos teóricos explicativos para instituições participativas. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, 2014. Disponível em: <https://shre.ink/IGad>. Acesso em 10 Out.2022.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio C. Participação, eficiência e *accountability* no Brasil: desafios administrativos, políticos e institucionais. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 14, núm. 3, pp. 672-675, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/IGN2>. Acesso em 31 Ago.2022.

COSTA, Fabio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá. **Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios**. Brasília: Senado Federal, 2011?. Disponível em <https://shre.ink/IGNV>. Acesso em 22 Out.2022.

COVAS, Fabíola Sucasas Negrão. **Conselhos de políticas públicas**. São Paulo: Ministério Público, 2016?. Disponível em: <https://shre.ink/IGNy>. Acesso em 07 Out.2022.

CREMONESE, Dejalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 5, n. 9, p. 59–84, jan./jun., 2007. Disponível em: <https://shre.ink/IGNG>. Acesso em 30 Jan.2020.

CROSBY, Ned. *Citizens juries: One solution for difficult environmental questions, in Fairness and competence in citizen participation*, Springer, Dordrecht: 157-174, 1995.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Tese (Doutorado) Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <https://shre.ink/IGNb>. Acesso em 17 Nov.2020.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais** - atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/IGNQ>. Acesso em 05 Jan.2022.

CUNHA, Eleonora; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. As tecnologias de informação e comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. In: Congresso Comunicação e Política, 2007, Belo Horizonte. **Anais**. Compolítica. Disponível em: <https://shre.ink/IGNI>. Acesso em: 31 Dez.2022.

CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 93, Junho, 2011, pp. 59-69. Disponível em: <https://shre.ink/IGgu>. Acesso em 12 Set.2022.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (org.) **O Brasil Republicano** (Vol.2). O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE MARIO, Camila Gonçalves; TRINDADE, Thiago Aparecido; TAVARES, Francisco Mata Machado. Apresentação do dossiê "Participação política e movimentos sociais no Brasil contemporâneo". **Idéias**, Campinas, SP, v.9, n.1, p. 07-16, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://shre.ink/IG5b>. Acesso em 10 Out.2013

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017

DIAS, Nayara de Castro. **Tecnologia e inovação social na governança participativa**: Maior utilização de ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação como apoio na participação social no Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado Profissional). UFMG, Programa de Pós-Graduação em Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual, Belo Horizonte, 2021. Disponível em <https://shre.ink/IGHN>. Acesso em 31 Dez.2022.

DIREITO, Denise do Carmo. **Dos ventos favoráveis aos contrários**: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IGK2>. Acesso em 19 Jan.2023.

DOWBOR, Ladislav. **Os Descaminhos do Dinheiro**: uma visão sistêmica – dezembro – 2012, 25 p. Disponível em: <https://shre.ink/IGKZ>. Acesso em 26 Ago.2022.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, Gláucio; D'ARAUJO, Maria Celina. **21 anos de regime militar**. (p.271-309). Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994. Disponível em: <https://shre.ink/IGKI>. Acesso em: 02 fev. 2021.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva** – Revista da Fundação SEADE, Vol. 11, n. 4, 1997.

DUARTE, André Luís Faria; BOENTE, Renata Miranda Pires; MARINHO, Roberta Borrelli de Araújo; ZOUAIN, Deborah Moraes. Produção Acadêmica sobre *Accountability*: Categorizações na Área de Administração Pública. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 21, n. 3, p.459-475, et. /dez. 2018. Disponível em: <https://shre.ink/IY84>. Acesso em 09 Ago.2022.

DUTRA, Olivio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

ENAP. **Orçamento Público**: Conceitos Básicos. Módulo 3: O Processo. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Disponível em <https://shre.ink/IY84>. Acesso em 30 Dez.2022.

SILVA, Euzeneia Carlos; SILVA, Rafael; ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 67, p. 67-90, set. 2018. <https://shre.ink/IYeP>. Acesso em 30 Dez.2022.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/IYey>. Acesso em 03 Out.2022.

FERREIRA, Stela; TORRES, Abigail. Participação como foco de aprendizagem na educação permanente no Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 20, n. 1, p. 215-232, jul./dez. 2017.

FISHKIN, James S. (2011). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford, Oxford University Press.

FONSECA, Francisco; CHABBOUH, Gabriela Pinheiro Lima; SILVA, Maria Camila Florêncio da; PERIA, Pedro Viana Godinho. A Excepcionalidade Normalizada: Organizações Sociais de Saúde (OSS) na pandemia. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 7, p. 465-478, 2021. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/273-texto_del_articulo-872-2-10-20211121.pdf. Acesso em 13 Out.2022.

FONSECA, Francisco César Pinto da; ESCRIVÃO JR, Alvaro; PUPPIM, Ana Sílvia; ZANATTA, Carolina. Informação, Accountability e Controle Social – Análise das Contradições entre Pressupostos da Democracia e Realidade nas Políticas Públicas nas Represas Billings e Guarapiranga. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014. Disponível em: <https://shre.ink/Yen>. Acesso em 13 Out.2022.

FONSECA, Francisco César Pinto. Desafíos del control social en democracias recesivas. **Praxis sociológica**, Nº. 23, 2018, págs. 19-40. Disponível em: <https://shre.ink/YeK>. Acesso em 10 Set.2022.

FONSECA, Francisco César Pinto. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415, maio/ago 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4502>. Disponível em: <https://shre.ink/YeL>. Acesso em 13 Out.2022.

FONSECA, Igor Ferraz et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, vol. 64, nº 1, p. 7-29, 2013. Disponível em <https://shre.ink/Yec>. Acesso em 29 Dez.2022.

FUNG, Archon. *Varieties of Participation in Complex Governance*. **Public Administration Review**, 2006, v. 66, n. 1, pp. 66-75. Disponível em: <https://shre.ink/YeM>. Acesso em 28 Jan.2022.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes Solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOULART, Sheila de Oliveira. **Controle social: uma proposta de alteração metodológica para o índice de transparência pública**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas). Universidade Federal de Santa Maria, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/ITNA>. Acesso em 16 Dez.2022.

GUIMARÃES et al. Debates. **Revista Em Foco**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Serviço Social, n. 5, 2009. P. 26-34. Disponível em: <https://shre.ink/lmZo>. Acesso em 16 Jan.2023.

HAAN, Arjan de. *Exclusión Social en la Política y la Investigación: Operacionalización del Concepto*. In: **Pobreza y Desigualdad: Reflexiones**

Conceptuales y de Medición. Santafé de Bogotá: Cinep, p. 19-38, 1999. Disponível em: <https://shre.ink/ITND>. Acesso em 15 Apr. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, p. 118. Disponível em: <https://shre.ink/ITNs>. Acesso em 15 Apr. 2022.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Econômica**. Setembro 2021. Disponível em: <https://shre.ink/ITm4>. Acesso em

HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), vol. 10, núm. 1, jan-jul, 2011, pp. 82-93 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, RS, Brasil. Disponível em: <https://shre.ink/ITmQ>. Acesso em 12 Jan.2023

HOBBS, Thomas. **De la nature humaine**. Tradução do francês para o inglês pelo barão D'Holbach, comentário de E. Roux. Saint-Armand-Montrond: Actes Sud, 1997. Disponível em: <https://shre.ink/ITmz>. Acesso em 19 Jan.2021.

IANNI, Octávio. O Príncipe Eletrônico. **Perspectivas**. São Paulo, n. 22, 1999, p. 11-29. Disponível em: <https://shre.ink/ITmi>. Acesso em 17 Mar Jan.2021.

IANNI, Octávio. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IBGE. **Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015**: unidades de prestação de serviços socioassistenciais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/ITm9>. Acesso em 06 Out.2022.

INESC. **Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/IGam>. Acesso em 30 Dez.2022.

IPEA. **O Conselho Nacional de Assistência Social na Visão de seus Conselheiros** – Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/ITmr>. Acesso em 14 Fev.2021.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (org.). **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 2. P. 57-82.

JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/ITmB>. Acesso em 14 Jul.2022.

JALES, P. R. da S.; TEIXEIRA, S. M. (2021). A participação na Política de Assistência Social: Debates a partir da literatura de eventos científicos. **Revista De Políticas Públicas**, 25(1), 2021, 334–353. <https://shre.ink/ITJ4>. Acesso em 13 Jun.2022

JANNUZZI, Paulo de Martino. Pobreza, Desigualdade e Mudança Social: trajetória no Brasil recente (1992 a 2014). **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, 10(3), 2016. Disponível em: <https://shre.ink/ITJi>. Acesso em 19 Jan.2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, v. 18, p. 38-61, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/ITJu>. Acesso em 15 Jan.2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância do contexto institucional, político e ideacional. na avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, 11(2), e113722, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/ITJ8>. Acesso em 15 Jan.2022.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. **Journal of Financial Economics**, v.3, p. 305-360, 1976. Disponível em: <https://shre.ink/ITJl>. Acesso em 06 Jun.2022.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000. In: PAULA, Paes de. **Resenha Bibliográfica**. São Paulo: FAPESP, 2001. Disponível em: <https://shre.ink/ITJs>. Acesso em 16 Mar.2020.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. O Movimento “Campo de Públicas”: Construindo uma Comunidade Científica dedicada ao Interesse Público e aos Valores Republicanos. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(4), out-dez 2014, 169-176. Disponível em: <https://shre.ink/ITC2>. Acesso em 13 Nov.2022.

KOGA, Natália Massaco; COUTO, Bruno Gontyjo do; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Incidência de Uso de Recomendações da Participação Social na Atuação da Burocracia Federal. In: Boletim de Análise Político-Institucional. nº. 32 (2022) – p. 13-20. Brasília : Ipea, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/ITCj>. Acesso em 14 Dez.2022.

KOGA (b), Natália Massaco; VIANA, Rafael; COUTO, Bruno Gontyjo do; GOELLNER, Isabella de Araujo; MARQUES, Ivan da Costa Marques. O Cadastro Único para programas sociais e a configuração da pobreza, analisando a construção de evidências a partir da Teoria do Ator-Rede. In: **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: Conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/ITC9>. Acesso em 14 Dez.2022.

LAPA, Andrea Brandão; COELHO, Isabel Colucci; RAMOS, Vinicius F. C.; MALINI, Fábio. Um desenho de pesquisa para a análise de movimentos sociais contemporâneos. **Formação de sujeitos em espaços sociais virtuais**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, pp. 59-81. Disponível em: <https://shre.ink/ITCk>. Acesso em 05 Out.2022.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**. Salvador: Editora UFBA, 2012; Bauru. São Paulo: Edusc. 2012. Disponível em: <https://shre.ink/ITCl>. Acesso em 13 Nov.2022.

LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, 2006, nº 67, pp. 49-103.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. *La construcción política de las sociedades civiles*. In: Adrian Gurza Lavale (Org.); **El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional**. México: CIESAS. p.207- 267, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. (orgs). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2018.

LEANDRO, José Geraldo. O problema da coordenação federativa no âmbito do SUAS: Uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IT9H>. Acesso em 26 Dez.2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Disponível em: <https://shre.ink/IT93>. Acesso em 10 Jan.2022.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho; CRUXEN, Isadora Araujo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conselhos nacionais: Elementos constitutivos para sua institucionalização**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <https://shre.ink/ITqL>. Acesso em 07 Out.2022.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília: Presidência da República. Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/ITqI>. Acesso em 16 Mar.2021.

LOPEZ, Feliz Garcia; PIRES, Roberto Rocha. 2010. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO Jr., José Celso. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: Ipea . pp. 565-585. Disponível em: <https://shre.ink/ITWH>. Acesso em 10 Out.2022.

LUCESI, Marisabel. **Como realizar uma boa conferência de assistência social no âmbito municipal?** Blog GESUAS, 01/07/2022. Disponível em: <https://shre.ink/ITWT>. Acesso em 07 Jan.2022.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: Dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, 109: 13-49, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/ITWZ>. Acesso em 10 Out.2022.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social pela sociedade civil : caminhos e descaminhos de uma política em construção**. 2008. 17 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://shre.ink/ITWG>. Acesso em 05 Out.2022.

MALVEZZI; Cilene Despontin; NASCIMENTO, Juliana Luporini do. A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersetorialidade nas políticas públicas. **Interface** (Botucatu). Ed. 24, 16 Mar 2020. Disponível em: <https://shre.ink/ITWA>. Acesso em: 21 Jan.2023.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. *Elections and representation*. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. São Paulo: Zahar, 1979.

MARTELLI, Carla Giani; TONELLA, Celene; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Rev.**

Bras. Ciênc. Polít. 2021, (35) Disponível em: <https://shre.ink/ITWx>. Acesso em 11 Out.2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo. Atlas, 2012.

MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte”. **Revista Arte e Ensaios**: Rio de Janeiro, n. 32, dez. 2016. Disponível em: <https://shre.ink/ITdJ>. Acesso em: 05 jun. 2020.

MC. **Guia as organizações da sociedade civil (OSCs) e o SUAS**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021?. Disponível em <https://shre.ink/ITdE>. Acesso em 09 Dez.2022.

MC. **Orientações Técnicas sobre benefícios eventuais**. Brasília, Brasília: Ministério da Cidadania - Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: <https://shre.ink/ITKh>. Acesso em 09 Dez.2022

MDS, SNAS. Mesa 4: A Vigilância e os serviços de Proteção Social Básica (IDCRAS). Apresentação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2018. **XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial – 2018**. Disponível em <https://shre.ink/ITQE>. Acesso em 25 Dez.2022.

MDS, SNAS. Mesa 6: A Vigilância e os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (IDAcoplimento). Apresentação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2018. **XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial – 2018**. Disponível em <https://shre.ink/ITQE>. Acesso em 25 Dez.2022.

MDS. **Caderno de Acompanhamento das Organizações da Sociedade Civil com Atuação no SUAS**. Brasília: Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2022. Disponível em <https://shre.ink/ITQW>. Acesso em 04 Jan.2023.

MDS. **Capacitação de conselheiros de assistência social**: guia de estudos.-- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em <https://shre.ink/ITIU>. Acesso em 25 Nov.2022.

MDS. SNAS. **Cartilha do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – Avança CNEAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018. Disponível em <https://shre.ink/l8yy>. Acesso em 09 Dez.2022.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social.- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf. Acesso em 25 Mai.2023.

MEDAGLIA, Rony. 2012. *eParticipation research: moving characterization forward* (2006–2011). **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, pp. 346-360

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENEZES, Ronald do Amaral. ***Ouvidorias públicas federais: análises dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social***. Rio de Janeiro: Ipea, maio de 2015. Texto para discussão nº 2088. Disponível: <https://shre.ink/l8yQ>. Acesso em: 12 abr 2016. (Texto para Discussão, 2088).

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das relações entre governo e sociedade. ***Comunicologia***, v. 12, n. 2 - Jul/Dez/2019. Disponível em: <https://shre.ink/l8yr>. Acesso em 19 Mai.2022.

MESTRINER, Maria L. ***O Estado entre a filantropia e a assistência social***. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MESTRUM, Francine. ***Mondialisation et Pauvreté: De l'Utilité de la Pauvreté Dans le Nouvel Ordre Mondial***. Paris: L'Harmattan, 2002. Disponível em: <https://shre.ink/l8a4>. Acesso em 16 Mai.2021.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Portaria nº 21, de 21 de janeiro de 2021**. Institui o Cadastro Nacional das Organizações Religiosas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://shre.ink/l8a7>. Acesso em 18 Jan.2023.

MOLINA, Talismara Guilherme. **Teoria democrática participativa: Uma análise dos conselhos municipais de Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), 2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8ac>. Acesso em 16 Jul. 2023.

MORAES, Francisca Candida Candeias de. **Um estudo sobre a autosustentação financeira das organizações não governamentais**. 2001. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://shre.ink/l8aQ>. Acesso em 03 Out.2022.

MORAES, Francisca Candida Candeias de; PONTES, Aparecida Elisabete; HOLLNAGEL, Heloisa Candia. Gestão pública e instrumentos de controle social. O uso da "previous accountability para efetivação do orçamento participativo. **REPAE – Revista Ensino e Pesquisa em Administração e Engenharia** Volume 1, número 1 – 2015. Disponível em <https://shre.ink/l8aM>. Acesso em 29 Dez.2022.

MORAIS, Heloisa Maria Mendonça de; ALBUQUERQUE, Maria do Socorro Veloso de; OLIVEIRA, Raquel Santos de; CAZUZU, Ana Karina Interaminense; SILVA, Nadine Anita Fonseca da Silva. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, 2018, 34 (1). Disponível em <https://shre.ink/l8al>. Acesso em 13 Out.2022.

MOTA, Ana Elizabete. O fetiche da Assistência Social: um debate necessário. In: **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Recife: EDUFPE, 2006.

MOTA, Elizabete. **Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes**. In: **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São. Paulo: Editora Cortez, 2006. Disponível em: <https://shre.ink/l8NY>. Acesso em 03 Set.2022.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as**

tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. –São Paulo: Cortez, 2010.

MOURA, Marfisa Martins Mota de; BRAGA, Iracilda Alves. **GT 09 – Políticas de Seguridade Social: Assistência social, saúde e previdência**. Congresso Brasileiro de Ciência e Sociedade (CBCS), 5 de outubro de 2019. Disponível em: <https://shre.ink/l8N0>. Acesso em 03 Set.2022.

MUNIZ, Egli. **Equipes de Referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores em Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS**. Brasília: MDS/2011.

NASCIMENTO, Alexsandro; MATOSO, Marceli; MACIEL; Crislaine. **A política de assistência social no Brasil e a nova abordagem da assistencialização**. s/d. Disponível em: <https://shre.ink/l8Nw>. Acesso em 07 Set.2022.

NERI (a), Marcelo C. **Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Internacionais**. Rio de Janeiro: FGV Social, Maio/2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8NF>. Acesso em 08 Out.2022.

NERI (b), Marcelo C. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro, RJ: FGV Social, junho/2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8NZ>. Acesso em 12 Set.2022.

NERI (c), Marcelo C. **Mapa da nova pobreza - 2022**. Rio de Janeiro: - FGV Social, junho/2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8Nu>. Acesso em 12 Set.2022.

NUNES, Cristina. O conceito de movimento social em debate: dos anos 60 até à atualidade. **Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], 2014, 75. Disponível em: <https://shre.ink/l8Nt>. Acesso em 06 Out.2022

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo, 44, 1998. Disponível em: <https://shre.ink/l8Ne>. Acesso em 26 Jan.2021.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública** 49 (5). Sep-Oct 2015. Disponível em: <https://shre.ink/l8m0>. Acesso em 14 Ago.2022.

OGU. **Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. 5ª edição, revista e atualizada. Coleção CGU, Controladoria Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Brasília-DF, 2012. Disponível em <https://shre.ink/l8mO>. Acesso em 29 Dez.2022.

OGU (b). **Orientações para implantação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas**: rumo ao sistema participativo. Ouvidoria-Geral da União: Brasília-DF, 2012. Disponível em <https://shre.ink/l8mm>. Acesso em 29 Dez.2022.

ONU. Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://shre.ink/GGuZh>. Acesso em 07 Ago. 2021.

ONU. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**, 1789. Universidade de São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/DOplU>. Acesso em: 4 mar. 2021.

OWEN, David; SMITH, Graham. (2018), "Sortition, rotation, and mandate: Conditions for political equality and deliberative reasoning". **Politics & Society**, 46 (3): 419-434.

OXFAM BRASIL (a). **Primeiro a crise, depois a catástrofe**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8mt>. Acesso em: 15 Out. 2021

OXFAM BRASIL (b). **Nós e as desigualdades** – Pesquisa OXFAM Brasil/Datafolha - Percepções sobre desigualdades no Brasil. São Paulo: Oxfam Brasil, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8me>. Acesso em 19 Set.2022.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Debate - Rev. adm. empres.** 45 (1), Mar 2005. Disponível em: <https://shre.ink/l8mr>. Acesso em 15 Out.2020.

PAES DE PAULA, Ana Paula; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE.BR** [online]. 2016, v. 14, n. 3, pp. 744-758. Epub Jul-Sep 2016. Disponível em: <https://shre.ink/l8JR>. Acesso em 25 Mai.2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula; PALASSI, Marcia Prezotti; SILVEIRA, Rogério Zanon da. Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: Transições e dilemas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 85, p 1-18, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/l8J3>. Acesso em 06 Jan.2022.

PAIVA, Beatriz Augusto. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade em debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 05-24, 2006. Disponível em: <https://shre.ink/l8J5>. Acesso em 14 Mai.2022.

PASSOS, Iara Cunha. **Assistência social no Brasil durante a ditadura militar: benefícios e beneficiários**. UFPEL, 2017. Disponível em: <https://shre.ink/l8Jk>. Acesso em 08 Set.2022.

PEIXOTO, Aimê Fonseca. **Controle social da Administração Pública através das ouvidorias públicas: o caso da Ouvidoria da Previdência Social Brasileira**. 2020. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Administrativo) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em <https://shre.ink/l8Jb>. Acesso em 28 Dez.2022.

PEREIRA, Maria Erica Ribeiro; BIZARRIA, Fabiana Pinto de; TASSIGNY, Mônica Mota. Desafios e perspectivas da gestão do trabalho na política pública de assistência social brasileira. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v.13, n.35, p. 2839-2869, Mai-Ago/2019. Disponível em: <https://shre.ink/l8Jr>. Acesso em 06 Out.2022.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/l8JB>. Acesso em 12 Set.2022.

PERES, Úrsula Dias. Custo de transação e estrutura de governança no setor público. **RBGN**, 9(24), mai-ago/2007. Disponível em: <https://shre.ink/l8C6>. Acesso em 03 Jun.2022.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno C R H**, Salvador, v. 33, p. 01-20, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/l8Cw>. Acesso em 31 Dez.2022.

PINHEIRO, F. M. G., PINHO, J. A. G. de, BRUNI, A. L. (2018). *Accountability* em parcerias público-privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria. **Organizações & Sociedade**, 2018, 25(84), 155-174. Disponível em: <https://shre.ink/l8Cm>. Acesso em 04 Jul.2022

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. IPEA. Texto para Discussão 1707, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em: <https://shre.ink/l8CM>. Acesso em 11 Out.2021.

POGREBINSCHI, T. et al. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

RACHED, Danielle Hanna. *Accountability* e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.189-209, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/l8Cd>. Acesso em 17 Ago.2022.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAIMUNDO. Jader Sebastião; CADETE, Matilde Meire Miranda. Escuta qualificada e gestão social entre os profissionais de saúde. **Acta Paul Enferm.** 2012; 25 (Número Especial 2):61-7. Disponível em: <https://shre.ink/l89j>. Acesso em: 02 Jul. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

REES, Anthony. M. *T. H. Marshall and the progress of citizenship*. In: BULMER, Martin; REES, Anthony M. **Citizenship today: the contemporary relevance of T. H. Marshall**. New York, USA: Routledge, 2016. Disponível em: <https://shre.ink/l89a>. Acesso em 14 Ago.2021.

REZENDE, Tomás de Aquino. **Intersetorialidade e Sustentabilidade do Terceiro Setor**. Material de apoio do curso. Escola Aberta do Terceiro Setor, s/d. Disponível em: <https://shre.ink/l89M>. Acesso em 12 Out.2022.

REZENDE, Fernando (org.). **Anna Peliano**: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/l89q>. Acesso em 12 Set.2022.

RIBEIRO, Kassia Siqueira. A vigilância Socioassistencial e o Fortalecimento do Caráter Público na Política de Assistência Social. **Revista NAU Social** - v.7, n.13, p. 145-160 Out 2016/Abr 2017. Disponível em: <https://shre.ink/l89l>. Acesso em 23 Dez.2022.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni, Série Os Economistas, São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. Disponível em: <https://shre.ink/l89d>. Acesso em 10 Set.2022.

RODELAS, Javier Redondo. *Espectáculo de Sombras: La Construcción Mediática De La Metarrealidad Política*. **Cuadernos De Pensamiento Político**, nº 63, 2019, pp. 21–30. Disponível em: <https://shre.ink/l8q0>. Acesso em 15 Abr.2021.

RODRIGUES, João Gaspar. **Estado e democracia**: a necessidade de um Estado controlável e de uma nova moral democrática. Portal JusBrasil, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/l8qT>. Acesso em 10 Jan.2022

RODRIGUES, Lucia Elizabeth Moura; BEZERRA, Leila Maria Passos de Sousa. Sociedade civil, participação e controle social: significações e práticas no Conselho de Assistência Social Cearense. **Inovação & Tecnologia Social**, 2020, 2(6), 137–157. Disponível em: <https://shre.ink/l8dr>. Acesso em 07 Out.2022.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo; CERVellini, Silvia. Minipúblicos e inovação democrática: O Caso do Jardim Lapenna. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 36 N° 106. Disponível em <https://shre.ink/l8ds>. Acesso em 19 Dez.2022.

ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias - Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa**. Vol. 6, nº 2. Campinas: UNICAMP, 2015. Disponível em: <https://shre.ink/l8v4>. Acesso em 10 Out.2022.

ROMZEK, Barbara S.; INGRAHAM, Patrícia Wallace. *Cross pressures of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown Plane Crash* **Public Administration Review**, 2002. Disponível em: <https://shre.ink/l8v0>. Acesso em 10 Set.2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**: princípios do direito político. Tradução de Antônio P. Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: <https://shre.ink/l8vF>. Acesso em 14 Abr.2019.

RUBIÃO, André. (2018), O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia. **Opinião Pública**, 24 (3): 699-723.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Petrópolis: Ed. Garamond, 2001.

SALLES, V.; TUIRÁN, R. Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre a pobreza. **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador: SEI, p. 65-74, 2002.

SAMPAIO, Alice Vitoria Freire Cordeiro; SANTOS, Cintia Rugno de Aguiar dos; SANTOS, Rosangela Santos e; SILVA, Simone Maria de Sousa. Análise sobre o processo de evolução da Política Nacional de Assistência Social: Avanços e inflexões. 6º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais - Tema: 40 anos da “Virada” do Serviço Social. Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019. **Anais** do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Disponível em: <https://shre.ink/l8vu>. Acesso em 26 Set.2022.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. dos; DAVID, M. V. (Org). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2013.

SANTOMÉ, Jurgo Torres. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS, André Yolowo. Paridade nos Conselhos Municipais de Assistência Social. Brasília: ENAP, 2016. Monografia apresentada como parte dos requisitos para

obtenção do grau de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2503/1/TCC%20-%20Andre%20Y%20Santos%20-%20Paridade%20nos%20Conselhos%20Municipais%20de%20Assistencia%20Social%20v%2031%2008%202016.pdf>. Acesso em 23 Jun.2022.

SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Mesa 7: Participação de Usuários e Controle Social no SUAS (ID Conselho e a Pesquisa de Satisfação de Usuários). Apresentação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2018. **XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial** – 2018. Disponível em <https://shre.ink/ITQE>. Acesso em 25 Dez.2022.

SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas? Serie Cuadernos de Transparencia* núm. 3, 2004. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México. Disponível em: <https://shre.ink/l8vk>. Acesso em 07 Jan. 2021.

SEGURADO, Rosemary; CHICARINO, Tathiana Senne; CONCEIÇÃO, Desirée Luíse Lopes. A percepção de conservadores e progressistas sobre memes desinformativos nas eleições 2020. In: SANTAELLA, Lucia. Dossiê: as ambivalências e contradições das redes digitais no social. **Cad. Metropole** 24 (55), Sep-Dec 2022, pg. 1025-1049. Disponível em: <https://shre.ink/l8vr>. Acesso em 12 Jan.2023.

SETÄLÄ, Maija. (2017). *Connecting deliberative mini-publics to representative decision making*. **European Journal of Political Research**, 56 (4): 846-863.

SILVA, Ana Carolina Almeida. A participação social na política pública da assistência social. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2723>. Acesso em 15 Dez. 2022.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 29, n. 77, e007, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/l8vf>. Acesso em 19 Jan.2023.

SILVA et al. A administração pública societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 22, núm. 1, pp. 371-394, 2018. Universidade Federal do Maranhão, 2018. Disponível em <https://shre.ink/l8RH>. Acesso em 13 Nov.2022.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana Jaccoud; BECHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: IPEA. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407. Disponível em: <https://shre.ink/l8RN>. Acesso em 18 Fev.2022.

SILVA, Jeferson Batista. *Accountability* e Gestão Pública: possibilidades e limites da participação no aperfeiçoamento das políticas públicas. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate** - RDS. v.4 n.1 (2018) 41-59. Disponível em: <https://shre.ink/l8Rz>. Acesso em 09 Ago.2022.

SILVA, Mossicleia Mendes. Política de Assistência Social no Brasil: Um balanço da modernização da gestão. **Temporalis**, 20(39), 43–56, 2020. Disponível em:

<https://shre.ink/l8Rh>. Acesso em 13 Jan.2023.

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2358). Disponível em: <https://shre.ink/l8R7>. Acesso em: 30 Out. 2019.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004. Disponível em: <https://shre.ink/l8RQ>. Acesso em: 14 Out. 2020.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil, in: **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade/ Ana Elizabete Mota (org.). –4. ed. –São Paulo: Cortez, 2010

SMITH, Graham. (2009), *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Nova York, Cambridge University Press.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002

SOARES, Lilian Campos; FERNEDA, Edilson; PRADO, Hércules Antonio do. Observatórios: um levantamento do estado do conhecimento. **Brazilian Journal of Information Studies: Research Trends**. 12:3 (2018). Disponível em: <https://shre.ink/l8Rd>. Acesso em 13 Out.2022.

SOBRAL, Filipe; PECCI, Alketa. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. Goiânia: PUC Goiás, 2003. Disponível em: <https://shre.ink/l8gH>. Acesso em 04 Mai.2022.

SOUZA, Cláudia Rodrigues de. **Seguridade Social**: Reflexões sobre a trajetória histórica, limites e desafios. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. 20 a 23 de agosto de 2013. Disponível em: <https://shre.ink/l8gT>. Acesso em 08 Abr.2021.

SOUZA, Herbert. A Nova República e as políticas sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro. 21(4):24-30, out./dez. 1987. Disponível em: <https://shre.ink/l8gE>. Acesso em 08 Set.2022.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003 (Coleção Origem).

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle Social e Políticas de Saúde. In: **Cadernos de saúde pública**, Rio de Janeiro, 8 (4), out/dez, 1992, pag. 366-378.

SPOSATI, Aldaíza. **Mapa de exclusão/inclusão social de São Paulo - 1991**. Disponível em: <https://shre.ink/l8gy>. Acesso em: 04 dez. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. São Paulo: MDS/UNESCO, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o

trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013. Disponível em: <https://shre.ink/l8go>. Acesso em 07 Set.2022.

SPOSATI, Aldaíza; BROTTTO; Marcio Eduardo; SENNA, Mônica de Castro Maia. Assistência Social: história e atualidade. **O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30 – 2013. P. 9-12. Disponível em: <https://shre.ink/l8gk>. Acesso em 17 Out.2022.

SPOSATI, Adailza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. Espaço Temático. **Rev. katálisis**, 18 (1), Jan-Jun 2015. Disponível em: <https://shre.ink/l8gl>. Acesso em 30 Set.2022.

SPOSATI, Adailza. COVID-19 Revela a Desigualdade de Condições da Vida dos Brasileiros. **Revista NAUSocial** - v.11, n.20, p.101–103. Maio/Out 2020. Disponível em: <https://shre.ink/l8oY>. Acesso em 23 Set.2022.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva (org.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007. Disponível em: <https://shre.ink/l8ow>. Acesso em 03 Out.2022.

TAPAJÓS, Luziele maria De Souza. A Importância das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social: Alguns Pontos para Reflexão. In: COLIM, Denise Ratmann Arruda; CRUZ, Jose Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013. Pg. 224-239.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo. In AVRITZER, Leonardo (ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

TCU. **Relatório de Auditoria**. Auditoria operacional. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselhos de Assistência Social. Política Nacional de Conselhos de Assistência Social. Sistema Único de Conselhos de Assistência Social. Recomendação. Comunicações. Brasília: Tribunal de Contas da União, Ata nº 43/2017 – Plenário. Data da Sessão: 25/10/2017 – Ordinária. Disponível em <https://shre.ink/l8oR>. Acesso em 19 Out.2020.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; SOUZA, Clóvis Henrique L.; LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações em espaços participativos nacionais**. Brasília: IPEA, 2012. (Textos para discussão Ipea, n. 1735)

TEIXEIRA, E.C. As dimensões da participação cidadã. Salvador: **Cadernos CRH**. nº 26/27, p. 179-209, jan/dez, 1997.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./ out., 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 5, p. 85 a 102, 1999. Disponível em: <https://shre.ink/l8oj>. Acesso em: 6 out. 2022.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 3, n. 5, p. 101-24, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://shre.ink/l8oh>. Acesso em 13 Nov.2022.

TENÓRIO, Fernando et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPAG)**, Salvador, 2008. Disponível em <https://shre.ink/l8oC>. Acesso em 22 Nov.2022.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; MARQUES FILHO, Humberto. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. **Inovação no campo da Gestão Pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. 97-116 p.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Mais uma vez o conceito de gestão social. **Cadernos EBAPE.BR** 18 (4), Out-Dez 2020. Disponível em: <https://shre.ink/l8o9>. Acesso em: 14 Nov.2022.

THIBES, Zanata, Mariana; PEREIRA, Natasha Bachini; SEGURADO, Rosemary; CHICARINO, Tathiana Senne. Movimentos sociais e coletivos no Brasil contemporâneo: horizontalidade, redes sociais e novas formas de representação política. **Simbiótica**. Revista Eletrônica, vol. 7, núm. 3, 2020. Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil. Disponível em: <https://shre.ink/l8oQ>. Acesso em 12 Dez.2022.

THIESENA, Rafaela Dalabilia. A evolução do Terceiro Setor brasileiro e sua relação com o Estado. **Direito em Debate**. Ano XVII n° 31, jan-jun. 2009 p. 105 p. 105-125. Disponível em: <https://shre.ink/l8ot>. Acesso em 13 Out.2022.

TOURAINÉ, Alain. *Pourrons-Nous Vivre Ensemble?*, Paris, Editions Fayard, 1998. Disponível em: <https://shre.ink/l8oD>. Acesso em 17 Out.2020

UNITED NATIONS. **Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean**. Santiago: *United Nations Publication*, 2002. Disponível em: <https://shre.ink/l8os>. Acesso em: 17 Mar. 2021.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2009, vol.14, n.3, pp. 731-741. ISSN 1413-8123. Disponível em: <https://shre.ink/l8p0>. Acesso em:16 de nov. de 2021

VALLÉE, Catherine. **Hannah Arendt** – Sócrates e a questão do totalitarismo. Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1999

VANHOMMERIG, Iris; KARRÉ, Philip Marcel. *Public accountability in the Internet age: changing roles for governments and citizens*. **International Review of Public Administration**, 19(2), 2014, 206-217. Disponível em: <https://shre.ink/l8pw>. Acesso em:16 de nov. de 2021

VAZ, Alexander Cambraia N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, N. 10, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/l8pF>. Acesso em 10 Out.2022.

VAZ, Alexander Cambraia N. Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública. **Opinião Pública**, vol. 24, nº 3, p. 622-669, 2018. Disponível em <https://shre.ink/l8pv>. Acesso em 03 Dez.2022.

VERCELLI, Ligia de Carvalho Aboes. GOHN, María da Gloria Marcondes. Novas teorias dos movimentos sociais, São Paulo: Edições Loyola, p. 166.

Rev.hist.educ.latinoam., Tunja, n. 15, p. 341-344, Dez. 2010. Disponível em: <https://shre.ink/l8pu>. Acesso em 06 Out.2022.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: Sociedade Civil e Novas Instituições no Brasil Democrático. In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (orgs). **Participação e Deliberação**. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 210-238, 2004.

WENDLING, Sabrina Saueressig. **Minipúblicos no contexto internacional**: Uma revisão integrativa de literatura. Monografia (Especialização de Gestão Pública Municipal). 2022. Universidade Federal de Santa Maria, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/l8pq>. Acesso em 31 Dez.2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, 2004, p.11-29.